Deutscher Bundestag **Drucksache 18/6600**

18. Wahlperiode 16.11.2015

Unterrichtung
durch den Bundesrechnungshof

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2015
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes
(einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung 2014)

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesrechnungshofes vom 16. November 2015 gemäß § 97 Absatz 1 der Bundeshaushaltsordnung.

Vorbemerkung

1 Gegenstand der Bemerkungen

Der Bundesrechnungshof prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe (§ 88 Absatz 1 Bundeshaushaltsordnung – BHO). Soweit das Ergebnis seiner Prüfung für die Entlastung der Bundesregierung wegen der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung von Bedeutung sein kann, fasst er es jährlich für den Deutschen Bundestag und den Bundesrat in den vorliegenden Bemerkungen zusammen (§ 97 Absatz 1 BHO).

In seinen Bemerkungen teilt der Bundesrechnungshof gemäß § 97 Absatz 2 BHO insbesondere mit,

- ob die in der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen und die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind und
- in welchen bedeutsamen Fällen die geprüften Stellen die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze nicht beachtet haben.

Gegenstand der Bemerkungen sind somit Einnahmen und Ausgaben des Bundes sowie sein Vermögen und seine Schulden. Die Bemerkungen können sich auch auf alle Maßnahmen beziehen, die sich finanziell auf den Bundeshaushalt auswirken können, auch wenn sie noch nicht zu Einnahmen oder Ausgaben geführt haben. Politische Entscheidungen innerhalb des geltenden Rechts prüft der Bundesrechnungshof allerdings nicht. Deshalb sind sie auch nicht Gegenstand von Bemerkungen.

Der Bundesrechnungshof verbindet die Berichterstattung über seine Prüfungserkenntnisse mit einer Bestandsaufnahme und Analyse der finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes.

2 Bemerkungsverfahren

Die vorliegenden Bemerkungen werden nach einem festgelegten Verfahren aufgestellt. Sie beruhen auf Prüfungsergebnissen und beziehen die Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes sowie die Beratungstätigkeit des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) mit ein.

Die geprüften Stellen erhalten vorab Gelegenheit, zu den Entwürfen der einzelnen Bemerkungen Stellung zu nehmen. Dies dient insbesondere dazu, die Sachverhaltsfeststellungen nochmals zu überprüfen. Falls unterschiedliche Auffassungen zu den Sachverhalten oder Würdigungen bestehen bleiben, ist dies in den Bemerkungen erwähnt.

Die Bemerkungen werden vom obersten Entscheidungsgremium des Bundesrechnungshofes, dem Großen Senat, beschlossen (§ 14 Absatz 1 Nummer 2 Bundesrechnungshofgesetz). Anschließend leitet sie der Präsident des Bundesrechnungshofes dem Deutschen Bundestag, dem Bundesrat und der Bundesregierung zu und stellt sie einen Tag später der Öffentlichkeit vor. Zugleich werden sie im Internet veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes sind eine wesentliche Grundlage für die jährliche Entscheidung des Parlaments über die Entlastung der Bundesregierung. Deshalb überweist der Deutsche Bundestag die Bemerkungen zur federführenden Beratung an den Haushaltsausschuss. Dieser leitet die Bemerkungen an seinen Unterausschuss, den Rechnungsprüfungsausschuss, weiter. Der Rechnungsprüfungsausschuss erörtert die einzelnen Prüfungsergebnisse und fasst hierzu Beschlüsse. In der überwiegenden Zahl der Fälle folgt er den Feststellungen des Bundesrechnungshofes. Auf der Grundlage dieser Beschlüsse kann anschließend der Haushaltsausschuss die Entlastungsentscheidung des Deutschen Bundestages vorbereiten. Hierzu gibt der Haushaltsausschuss eine Beschlussempfehlung ab. Sie enthält in der Regel auch die Aufforderung an die Bundesregierung, die Beschlüsse zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zu befolgen. Hierzu gehört insbesondere, Maßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit einzuleiten oder fortzuführen und die Berichtspflichten fristgerecht zu erfüllen, damit die Ergebnisse bei den Haushaltsberatungen berücksichtigt werden können. Schließlich entscheidet das Plenum des Deutschen Bundestages über die Entlastung der Bundesregierung.

Daneben entscheidet der Bundesrat in einem eigenen Verfahren ebenfalls auf der Grundlage der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes über die Entlastung der Bundesregierung.

3 Aktualität

Die alljährlich im Herbst vorgelegten Bemerkungen beschränken sich nicht nur auf das für die Entlastung anstehende Haushaltsjahr. Sie können sich auch auf spätere oder frühere Haushaltsjahre beziehen (§ 97 Absatz 3 BHO). Der Bundesrechnungshof hat in Absprache mit dem Rechnungsprüfungsausschuss ein zusätzliches Berichtsverfahren entwickelt, mit dem er im Frühjahr weitere Prüfungsergebnisse vorstellt. Das Verfahren gewährleistet, dass die jeweils für den Juni beabsichtigte Entlastung der Bundesregierung für das vorletzte Haushaltsjahr auf eine aktuelle Erkenntnisgrundlage gestellt werden kann.

4 Aufbau der Bemerkungen

Die Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes bestehen aus drei Teilen:

In **Teil I** veröffentlicht der Bundesrechnungshof seine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2014 sowie zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes im Finanzplanungszeitraum (2015 bis 2019).

Teil II berichtet zum einen über die Ergebnisse von Prüfungen, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben aus mehr als einem Einzelplan des Bundeshaushalts beziehen. Der Bundesrechnungshof berichtet in diesem Teil zum anderen über Prüfungsergebnisse, die bei querschnittlichen Prüfungen in verschiedenen Bereichen der Verwaltung gewonnen wurden. Er benennt jeweils das Bundesministerium, das für die weitere Behandlung der Prüfungsergebnisse federführend ist.

Teil III behandelt die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes zu den Einzelplänen entsprechend ihrer Reihenfolge im Bundeshaushalt.

Die Bemerkungen werden in eine Kategorie A (Haushaltsentwicklung), Kategorie B (Beratung im Rechnungsprüfungsausschuss) oder Kategorie C (Sonstige Prüfungs- und Beratungsergebnisse) eingeordnet.

Jeder Einzelplan wird seit dem Jahr 2011 regelmäßig zunächst durch eine Einzelplanbemerkung vorgestellt. Sie gibt einen Überblick über die wichtigsten Ausgaben- und Einnahmenbereiche, die Verpflichtungsermächtigungen und den Personalhaushalt des jeweiligen Einzelplans.

Den Einzelplanbemerkungen folgen regelmäßig Bemerkungen zu Einzelprüfungsergebnissen. Sie werden im weiteren Verlauf des Bemerkungsverfahrens dem Rechnungsprüfungsausschuss zur Beratung und Beschlussfassung vorgelegt **(Kategorie B)**.

Sonstige Prüfungs- und Beratungsergebnisse **(Kategorie C)** sind dadurch gekennzeichnet, dass zu ihnen Beschlüsse des Parlaments in der Regel nicht mehr erforderlich sind. Dazu gehören Fälle, in denen die Verwaltung den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes folgen will. Auch die Beratungstätigkeit des BWV sowie Ergebnisse von Beratungen nach § 88 Absatz 2 BHO werden hier wiedergegeben.

Die Blauen Seiten enthalten Kurzfassungen zu allen Bemerkungsbeiträgen.

5 Auswirkungen der Neustrukturierung des Bundeshaushalts auf die Bemerkungen

Mit dem Haushaltsentwurf 2013 hatte das Bundesministerium der Finanzen damit begonnen, die Einzelpläne umzustrukturieren, um die Ausgaben und Einnahmen transparenter darzustellen. Bislang sind 15 von insgesamt 22 Einzelplänen in die neue Struktur überführt worden. Mit dem Haushaltsentwurf für das Jahr 2016 werden weitere fünf Einzelpläne umgestellt. Die Einzelpläne 32 und 60 bleiben unverändert. Die Umstrukturierung ist damit abgeschlossen.

Um die vom Bundesrechnungshof insbesondere in den Einzelplanbemerkungen dargestellten Ausgabenschwerpunkte vergleichbar zu machen, sind die Ansätze in den Tabellen – ungeachtet der alten Kapitel- und Titelstrukturen – den entsprechenden Ansätzen der neuen Struktur zugeordnet.

Zusammenfassungen

Teil I Allgemeiner Teil

1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2014

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung seiner Prüfungsämter die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2014 geprüft. Er stellte dabei keine bedeutsamen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen und den in den Büchern aufgeführten Beträgen fest. Die Gesamtausgaben des Bundes lagen im Haushaltsjahr 2014 mit 295,5 Mrd. Euro um 1,0 Mrd. Euro unter dem Soll. Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) waren 5,4 Mrd. Euro höher als veranschlagt. Der Bundeshaushalt kam ohne Nettokreditaufnahme aus. Die seit 2011 geltende neue verfassungsrechtliche Schuldenregel wurde eingehalten. Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben betrugen 1,4 Mrd. Euro. Der Bestand an eingegangenen Verpflichtungen lag bei 129,5 Mrd. Euro. Ende des Jahres 2014 hatten der Bund und seine Sondervermögen Gewährleistungen von 465,0 Mrd. Euro übernommen. Das Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug 244 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen) lagen bei 1 769 Mrd. Euro.

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

Für das Haushaltsjahr 2013 haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat die Bundesregierung entlastet. Grundlagen waren die Haushaltsrechnung 2013 und die Vermögensrechnung 2013 sowie die Bemerkungen 2014 des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes einschließlich der im April 2015 ergänzend vorgelegten weiteren Prüfungsergebnisse zu den Bemerkungen 2014.

1.2 Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO

Seit dem Haushaltsjahr 2009 legt das Bundesministerium der Finanzen (BMF) die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung nicht mehr in Form einer zusammengefassten Jahresrechnung, sondern getrennt vor. Der Bundesrechnungshof prüfte gemeinsam mit seinen Prüfungsämtern, ob diese Rechnungen ordnungsgemäß erstellt wurden. Er hat keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen aufgeführten und den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen festgestellt.

Die Einnahmen und Ausgaben des Bundes waren im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Dies ergab sich aus einer stichprobenweisen Prüfung. Der Bundesrechnungshof nutzte dazu ein mathematisch-statistisches Verfahren. Für seine Prüfung bestimmte er 1 850 Buchungsfälle durch eine Zufallsauswahl. 2,79 % der geprüften Buchungsfälle wiesen wesentliche Fehler auf. Die im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen waren demnach im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt (Nr. 1.2 der Bemerkungen).

1.3 Haushaltsabschluss

Das Haushaltsgesetz 2014 vom 15. Juli 2014 sah Einnahmen und Ausgaben von 296,5 Mrd. Euro vor. Das BMF wurde zu einer Nettokreditaufnahme bis zur Höhe von 6,5 Mrd. Euro ermächtigt. Nach der seit dem Jahr 2011 geltenden neuen verfassungsrechtlichen Schuldenregel war eine Nettokreditaufnahme von maximal 34,3 Mrd. Euro erlaubt.

Die gute wirtschaftliche Entwicklung entlastete den Bundeshaushalt 2014 sowohl auf der Einnahmenseite als auch auf der Ausgabenseite. Im Haushaltsvollzug lagen die Gesamtausgaben mit 295,5 Mrd. Euro um 1,0 Mrd. Euro unter dem Soll. Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) übertrafen das Soll um 5,4 Mrd. Euro. Im Ergebnis kam der Bundeshaushalt 2014 ohne Nettokreditaufnahme aus (Nr. 1.3.1 der Bemerkungen).

Wesentliche Minderausgaben gegenüber dem Haushaltsplan waren vor allem bei den Zinsausgaben und bei den Personalverstärkungsmitteln zu verzeichnen (Nr. 1.3.2 der Bemerkungen).

Die Steuereinnahmen stiegen – vor allem wegen gestiegener Umsatzsteuer- und Körperschaftsteuereinnahmen – um 2,6 Mrd. Euro; die sonstigen Einnahmen lagen aufgrund der Auflösung der vorsorglich für die Kernbrennstoffsteuer eingestellten Globalen Mindereinnahme und höherer Einnahmen aus großen EU-Programmen 2,8 Mrd. Euro über dem Soll (Nr. 1.3.3 der Bemerkungen).

Im Haushaltsjahr 2011 wurde erstmals die neue verfassungsrechtliche Schuldenregel nach Artikel 109, 109a, 115 und 143d Grundgesetz angewendet. Mit ihr soll die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern sichergestellt werden.

Die neue Schuldenregel wurde sowohl bei der Aufstellung des Haushalts 2014 als auch im Haushaltsvollzug eingehalten.

Die strukturelle Nettokreditaufnahme des Haushaltsjahres 2014 betrug -7,5 Mrd. Euro. Damit wurde erstmals seit Einführung der neuen Schuldenregel ein struktureller Überschuss erreicht. Dieser strukturelle Überschuss ist auf die hohe negative Konjunkturkomponente von 5,9 Mrd. Euro und den negativen Saldo bei den finanziellen Transaktionen von 2,4 Mrd. Euro zurückzuführen (Nr. 1.3.4 der Bemerkungen).

1.4 Einzelheiten zu den Einnahmen und den Kreditermächtigungen

Der Teil des Bundesbankgewinns, der den im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil überschreitet, fließt an das Sondervermögen Investitions- und Tilgungsfonds (ITF). Veranschlagt war ein Bundesbankgewinn von 2,5 Mrd. Euro. Tatsächlich betrug der – von der Bundesbank im Jahr 2013 erzielte und im Jahr 2014 abgeführte – Gewinn 4,6 Mrd. Euro. Somit konnten im Jahr 2014 Schulden des ITF von 2,1 Mrd. Euro getilgt werden (Nr. 1.4.1 der Bemerkungen).

Die Haushaltsrechnung enthält seit 2013 eine „Übersicht über die Einnahmeausfälle des Bundes“. Hierin werden neben den erlassenen Ansprüchen auch befristete und unbefristete Niederschlagungen, Vergleiche und Vertragsänderungen sowie Verzichte aus andern Gründen dargestellt. Das Gesamtvolumen der Einnahmeausfälle betrug im Haushaltsjahr 2014 knapp über 1 Mrd. Euro (Nr. 1.4.2 der Bemerkungen).

Das Haushaltsgesetz 2014 enthielt eine Kreditermächtigung von 6,5 Mrd. Euro zur Deckung von Ausgaben. Hinzu kam eine Restkreditermächtigung[1] aus dem Vorjahr von 3,0 Mrd. Euro. Da die Kreditermächtigung aus dem Haushaltsgesetz 2014 nicht ausgeschöpft wurde, wurde die Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2013 nicht in Anspruch genommen. Sie verfiel mit Ablauf des Haushaltsjahres 2014. Für den Haushalt 2015 stehen als Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2014 insgesamt 6,5 Mrd. Euro zur Verfügung (Nr. 1.4.3 der Bemerkungen).

1.5 Haushaltsüberschreitungen

Im Haushaltsjahr 2014 leistete die Bundesregierung überplanmäßige Ausgaben von 1,4 Mrd. Euro, außerplanmäßige Ausgaben fielen nicht an. Der Betrag von 1,4 Mrd. Euro entspricht 0,46 % des Haushalts-Solls. Er liegt damit um 0,5 Mrd. Euro unter dem Vorjahresergebnis von 1,9 Mrd. Euro. Sämtliche Haushaltsüberschreitungen wurden durch Minderausgaben an anderer Stelle des Bundeshaushalts ausgeglichen (Nr. 1.5.1 der Bemerkungen).

1.6 Ausgabereste

In welcher Höhe die Ressorts Ausgabereste aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr bilden, steht regelmäßig noch nicht fest, wenn die Haushaltsrechnung erstellt wird. Der Bundesrechnungshof kann daher nur einen Überblick über die übertragbaren Ausgaben des abgelaufenen Haushaltsjahres (2014) geben und über die Restebildung des davorliegenden Jahres (2013) berichten.

Am Ende des Haushaltsjahres 2013 waren Mittel von 10,3 Mrd. Euro übertragbar. Hiervon bildeten die Ressorts 9,6 Mrd. Euro Ausgabereste. Dies waren 0,7 Mrd. Euro weniger als am Ende des Haushaltsjahres 2012 (Nr. 1.6.1 der Bemerkungen).

Im Haushaltsjahr 2014 flossen 12,7 Mrd. Euro an übertragbaren Ausgaben nicht ab. Dieser Betrag steht grundsätzlich für die Bildung von Ausgaberesten zur Verfügung. Er ist um 0,7 Mrd. Euro geringer als im Jahr 2013 (Nr. 1.6.2 der Bemerkungen).

Im flexibilisierten Bereich besteht die Besonderheit, dass in Anspruch genommene Ausgabereste von den Ressorts grundsätzlich nicht im eigenen Einzelplan eingespart werden müssen. Sie stehen zeitlich unbeschränkt zur Verfügung. Von den in das Haushaltsjahr 2014 übertragbaren Ausgaben im flexibilisierten Bereich von 1,783 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 1,649 Mrd. Euro Ausgabereste. Über mehr als 92 % der nicht abgeflossenen Mittel wollen die Ressorts demnach in künftigen Jahren weiter verfügen. Im Hinblick auf die Budgethoheit des Parlaments erwartet der Bundesrechnungshof von allen Ressorts, dass sie die Vorgaben bei ihrer Bedarfsprüfung beachten. Sie haben einen strengen Maßstab bei der Restebildung anzulegen (Nr. 1.6.3 der Bemerkungen).

1.7 Verpflichtungsermächtigungen

Im Haushaltsplan 2014 waren Verpflichtungsermächtigungen von 57,4 Mrd. Euro veranschlagt. Über- und außerplanmäßig wurden Verpflichtungsermächtigungen von 0,5 Mrd. Euro bewilligt. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden davon 28,1 Mrd. Euro. Der Ausnutzungsgrad betrug 49 %. Daneben gingen die Ressorts sonstige Verpflichtungen von 3,2 Mrd. Euro aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen oder für laufende Geschäfte ein. Der Ausnutzungsgrad für das Haushaltsjahr 2014 ging gegenüber den beiden Vorjahren zurück. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass alle Ressorts die Etatreife von Verpflichtungsermächtigungen sorgfältig prüfen (Nr. 1.7.1 der Bemerkungen).

Zum 31. Dezember 2014 waren aus eingegangenen Verpflichtungen noch 129,5 Mrd. Euro zu leisten. Von dem Gesamtbestand eingegangener Verpflichtungen entfallen 36,6 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2015 und 25,8 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2016. Dabei sind die im Haushaltsjahr 2015 neu eingegangenen Verpflichtungen noch nicht berücksichtigt (Nr. 1.7.2 der Bemerkungen).

1.8 Gewährleistungen

Mit Gewährleistungen unterstützt der Bund förderungswürdige, im staatlichen Interesse liegende Vorhaben. Sie sichern auch finanzielle Verpflichtungen des Bundes ge-

---

[1] Kreditermächtigungen zur Deckung von Ausgaben gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres (§ 18 Absatz 3 BHO).

genüber internationalen Finanzinstitutionen. Durch das Haushaltsgesetz 2014 war das Bundesfinanzministerium (BMF) ermächtigt, Gewährleistungen bis zu 478,4 Mrd. Euro zu übernehmen. Ende 2014 hatte der Bund hieraus Gewährleistungen von 352,2 Mrd. Euro übernommen.

Nach dem Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus (EFSM) durfte das BMF Gewährleistungen von 211 Mrd. Euro für Finanzierungsgeschäfte übernehmen, die die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität tätigt. Diese Ermächtigung hat es bis Ende des Jahres 2014 mit 89,2 Mrd. Euro genutzt.

Als Nachfolgeeinrichtung wurde der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) als permanenter Krisenbewältigungsmechanismus gegründet. Im Gegensatz zu den temporären Rettungsschirmen stellt Deutschland für die Finanzierungsgeschäfte des ESM keine Gewährleistungen in Form von Garantien mehr zur Verfügung.

Der deutsche Anteil am Kapital des ESM ist auf 21,7 Mrd. Euro eingezahltes und 168,3 Mrd. Euro abrufbares Kapital festgelegt. Das maximale Haftungsrisiko Deutschlands ist auf 190 Mrd. Euro beschränkt. Der deutsche Anteil am ESM ist als Beteiligung des Bundes am Kapital internationaler Einrichtungen in der Vermögensrechnung ausgewiesen (Nr. 1.8 der Bemerkungen).

1.9 Selbstbewirtschaftungsmittel

Ausgaben können zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn dadurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird. Im Gegensatz zu anderen Haushaltsmitteln stehen sie zeitlich unbegrenzt für den jeweiligen Ausgabenzweck über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung. Werden Haushaltsmittel in die Selbstbewirtschaftung überführt, sind die entsprechenden Beträge haushaltsmäßig zu buchen und erscheinen als Ausgabe in der Haushaltsrechnung. Tatsächlich müssen sie jedoch noch nicht an Dritte gezahlt worden sein. Dies beeinträchtigt die Aussagekraft der grundgesetzlich vorgeschriebenen Rechnungslegung und damit die Kontrollmöglichkeit des Parlaments.

Der Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln lag Ende 2014 bei 1 079 Mio. Euro – verteilt auf neun Einzelpläne. Gegenüber dem Vorjahr (1 037 Mio. Euro) stieg der Gesamtbestand um 42 Mio. Euro oder 4,1 % an (Nr. 1.9 der Bemerkungen).

1.10 Vermögensrechnung

Seit dem 1. Januar 2013 sind für die Buchführung und Rechnungslegung des Bundes die Verwaltungsvorschriften zu §§ 73, 75, 76, 80 und 86 BHO (VV-ReVuS) anzuwenden. Das wertmäßig dargestellte Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug Ende 2014 insgesamt 244 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich Rückstellungen) lagen bei 1 769 Mrd. Euro. Nicht enthalten sind darin Vermögen und Schulden rechtsfähiger Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung. Weitere Positionen für eine vollständige Vermögensrechnung fehlen. So weist das BMF wie im Vorjahr darauf hin, dass wesentliche Vermögenspositionen, wie das Immobilienvermögen einschließlich Infrastrukturvermögen sowie das bewegliche Sachvermögen, noch nicht wertmäßig erfasst sind.

Erste Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes aus einer Prüfung der Aufstellung der Vermögensrechnung zeigen, dass die weitere Vervollständigung unter den gegebenen Umständen inhaltlich und technisch an ihre Grenzen stößt. Der Bundesrechnungshof hält daher weiterhin einen umfassenden Ansatz für erforderlich, um Vermögen und Schulden vollständig und in richtiger Höhe auszuweisen. Das BMF sollte beginnen, eine flächendeckende IT-gestützte Finanzbuchhaltung im Sinne des § 73 Absatz 2 BHO aufzubauen, um die technischen Voraussetzungen für eine vollständige Buchführung in der Bundesverwaltung zu schaffen (Nr. 1.10 der Bemerkungen).

1.11 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes

Die Haushaltsrechnung weist 27 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes aus.

Der im Zuge der Finanzkrise errichtete Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) soll Finanzinstituten bei der Überwindung von Liquiditätsengpässen helfen sowie deren Eigenkapitalbasis stärken. Die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) verwaltet den FMS.

Das BMF ist ermächtigt, für den FMS Kredite von bis zu 100 Mrd. Euro aufzunehmen. Mit diesen Mitteln kann der Fonds z. B. Forderungen aus übernommenen Garantien abdecken, Risikopositionen erwerben, Institute mit Kapital ausstatten oder sich an Instituten beteiligen. Daneben kann der FMS Instituten Garantien für ihre Schuldtitel bis zu einer Gesamthöhe von 400 Mrd. Euro gewähren.

Im Jahr 2013 gaben die Finanzinstitute die letzten noch ausstehenden Garantien zurück. Keine der gewährten Garantien fiel aus, sodass dem FMS hieraus keine Verluste entstanden sind. Darüber hinaus stärkte der FMS die Eigenkapitalbasis von Finanzinstituten durch Kapitalzuführungen. Am Jahresende 2014 beliefen sich diese Kapitalhilfen auf insgesamt 16,8 Mrd. Euro.

Die FMSA kann zudem Abwicklungsanstalten (sog. Bad Banks) errichten. Bislang waren dies die Erste Abwicklungsanstalt (EAA) und die FMS-Werbemanagement (FMS-WM). Die EAA übernahm in den Jahren 2009/2010 und 2012 Portfolien von der früheren West LB AG (jetzt Portigon AG) mit einem Übertragungsvolumen von 201,9 Mrd. Euro. Die FMS-WM übernahm im Jahr 2010 Portfolien von der Hypo Real Estate-Gruppe mit einem Übertragungsvolumen von 174,1 Mrd. Euro. Bis Ende 2014 hatten EAA und FMS-WM ihre Portfolien um etwa die Hälfte abgebaut. Wenn die Portfolien abgewickelt sind, werden die Abwicklungsanstalten aufgelöst. Spätestens dann muss der FMS Verluste der Abwicklungsanstalten ausgleichen.

Der seit Bestehen des FMS angehäufte Fehlbetrag belief sich zum 31. Dezember 2014 auf 21,9 Mrd. Euro. Der Fehlbetrag wird fortgeschrieben, bis der FMS aufgelöst wird. Einen nach der Auflösung verbleibenden Verlust teilen sich Bund und Länder grundsätzlich im Verhältnis 65:35, wobei die Länder insgesamt höchstens 7,7 Mrd. Euro übernehmen (Nr. 1.11.2 der Bemerkungen).

Das Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ (EKF) soll zusätzliche Programmausgaben zur Förderung einer umweltschonenden, zuverlässigen und bezahlbaren Energieversorgung sowie zum Klimaschutz ermöglichen. Zur Finanzierung erhält der EKF die Erlöse aus der Versteigerung der Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (CO_2-Emissionshandel). Die im Jahr 2014 erzielten Preise für CO_2-Zertifikate lagen unter der ursprünglichen Prognose, was zu einem Einnahmeausfall des Fonds führte. Um mögliche Finanzierungsdefizite ausgleichen zu können, hatte die Bundesregierung im Haushaltsgesetz 2014 erstmals die Möglichkeit eines Bundeszuschusses an den EKF festgelegt. Die Obergrenze lag bei 655 Mio. Euro, wovon das BMF als Verwalter des Sondervermögens 499 Mio. Euro in Anspruch nahm.

Mit der Zuweisung eines Bundeszuschusses wird das Ziel nicht erreicht, die Ausgaben des EKF ausschließlich durch Einnahmen aus dem CO_2-Emissionshandel zu finanzieren. Stattdessen findet nun eine teilweise Finanzierung des EKF aus dem Bundeshaushalt statt. Des Weiteren deutet die in 2014 umgesetzte Verlagerung von Programmausgaben für den internationalen Klima- und Umweltschutz sowie für die Energie- und Klimaaußenpolitik in den allgemeinen Bundeshaushalt darauf hin, dass die Abgrenzung zwischen Sondervermögen und allgemeinem Haushalt nicht nur nach inhaltlichen Gesichtspunkten, sondern auch nach der Verfügbarkeit finanzieller Mittel vorgenommen wird.

Vor diesem Hintergrund sieht der Bundesrechnungshof keine Notwendigkeit, den EKF aufrecht zu erhalten (Nr. 1.11.7 der Bemerkungen).

Zur Beseitigung der Schäden und zum Wiederaufbau der zerstörten Infrastruktur in den im Zeitraum Mai bis Juli 2013 durch ein schweres Hochwasser betroffenen Ländern wurde das Sondervermögen „Aufbauhilfe“ gegründet. Soweit die Hochwasserschäden nicht durch Versicherungen oder sonstige Dritte abgedeckt sind, können sie aus dem Sondervermögen finanziert werden.

Aufgrund einer ersten groben Einschätzung der Schäden hat der Bund dem Sondervermögen im Jahr 2013 aus Haushaltsmitteln 8 Mrd. Euro zugeführt. 1,5 Mrd. Euro waren für die Wiederherstellung der vom Hochwasser betroffenen Infrastruktur des Bundes vorgesehen, 6,5 Mrd. Euro für die Beseitigung von Hochwasserschäden in den Ländern. Die Länder beteiligen sich an der Refinanzierung des Sondervermögens in Höhe der von ihnen verwendbaren 6,5 Mrd. Euro zur Hälfte, und zwar durch die Änderung der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern in den Jahren 2014 bis 2019 sowie durch direkte ratenweise jährliche Zahlungen von 2020 bis zum Jahr 2033.

Seit seiner Errichtung im Jahr 2013 bis Ende des Jahres 2014 flossen bei den Ländern insgesamt erst 1 336 Mio. Euro aus dem Sondervermögen ab. Zur Wiederherstellung der Infrastruktur des Bundes werden voraussichtlich nur 115 Mio. Euro benötigt.

Die dem Bund zustehenden aber nicht benötigten Mittel des Sondervermögens können nach dem Gesetz zur Teilauflösung des Sondervermögens „Aufbauhilfe“ bereits vor der Schlussabrechnung des Fonds im Bundeshaushalt vereinnahmt werden. Aufgrund der unterjährigen Haushaltsentwicklung hat das BMF jedoch davon abgesehen, die im Bundeshaushalt 2014 dazu veranschlagte Einnahme von 1 Mrd. Euro zu realisieren.

Sofern auch der den Ländern zustehende Teil des Sondervermögens von 6,5 Mrd. Euro aufgrund geringerer Schäden nicht in vollem Umfang benötigt wird, kann der Bund nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz vor der Schlussabrechnung des Fonds weitere Mittel bis zu 1 Mrd. Euro im Bundeshaushalt vereinnahmen.

Im Bundeshaushalt 2015 sind Einnahmen von 0,5 Mrd. Euro und im Entwurf des Bundeshaushalts 2016 weitere Einnahmen von 1,5 Mrd. Euro aus Zuweisungen aus dem Sondervermögen „Aufbauhilfe“ vorgesehen (Nr. 1.11.8 der Bemerkungen).

2 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Herausforderungen für den Bundeshaushalt

2.0

Mit dem Haushaltsentwurf 2016 legt die Bundesregierung zum zweiten Mal in Folge einen Haushalt vor, der ohne Nettokreditaufnahme in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ist. Dies ist möglich, weil der Anteil der Zinsausgaben am Haushalt nochmals deutlich zurückgegangen ist, die Arbeitsmarktausgaben niedrig sind und die Steuereinnahmen stetig anwachsen. Auch im Finanzplanungszeitraum bis 2019 sollen die Haushalte ohne neue Kredite auskommen. Mittel- und langfristig ist der Bundeshaushalt erheblichen finanzwirtschaftlichen Herausforderungen ausgesetzt. Dies betrifft vor allem die steigenden Leistungen an die Rentenversicherung, die Abdeckung des Investitionsbedarfs in der Verkehrsinfrastruktur und den mit der hohen Zahl von Asylbewerbern und Flüchtlingen verbundenen Mehraufwand. Zudem bestehen nach wie vor Risiken für den Bundeshaushalt bei der Bewältigung der europäischen Staatsschuldenkrise. Darüber hinaus finanziert der Bund zunehmend Aufgaben der Länder und Gemeinden. Bund und Länder sollten bei der Neuordnung ihrer Finanzbeziehungen die Chance nutzen, sich nicht nur über einen neuen Finanzausgleich, sondern auch über eine stärkere Entflechtung der Aufgaben und Ausgaben zu verständigen.

2.1 Haushaltseckwerte bis 2019

Die Eckwerte des Haushaltsentwurfs für das Jahr 2016 und des Finanzplans bis zum Jahr 2019 beruhen auf den positiven gesamtwirtschaftlichen Erwartungen der Bundesregierung aus der Frühjahrsprojektion 2015 zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland. Die Ausgaben sollen im Jahr 2016 gegenüber dem Vorjahr um 5,3 Mrd. Euro und damit 1,7 % auf 312,0 Mrd. Euro steigen. Eine Nettokreditaufnahme ist nicht vorgesehen, um den Haushalt auszugleichen. Die Steuereinnahmen sollen im Jahr 2016 um 3,5 % auf 290,0 Mrd. Euro anwachsen (vgl. Nr. 2.1.1 der Bemerkungen).

Außerhalb des Bundeshaushalts sind in den letzten Jahren neue Sondervermögen wie „Energie- und Klimafonds", „Kinderbetreuungsausbau", „Aufbauhilfe" und „Kommunalinvestitionsförderungsfonds" errichtet worden. Die Gründung von Sondervermögen sollte auf Ausnahmefälle beschränkt werden, da sie wesentliche Haushaltsgrundsätze wie die Einheit, Vollständigkeit, Jährlichkeit, Fälligkeit und Klarheit beeinträchtigen (vgl. Nr. 2.1.2 der Bemerkungen).

Nach dem Finanzplan sollen die Gesamtausgaben bis zum Jahr 2019 auf 333,1 Mrd. Euro steigen. Auf der Einnahmenseite soll sich der seit dem Jahr 2010 zu verzeichnende Anstieg der Steuereinnahmen fortsetzen auf 323,8 Mrd. Euro im Jahr 2019. Im Finanzplanungszeitraum sind keine neuen Kredite zum Haushaltsausgleich vorgesehen. Gegenüber der bisherigen Finanzplanung fallen in fast allen Einzelplänen Mehrausgaben an. Dies betrifft insbesondere die Bereiche Inneres, Verkehr und digitale Infrastruktur, Verteidigung, Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie Allgemeine Finanzverwaltung. Auf der Einnahmenseite ergeben sich gegenüber dem bisherigen Finanzplan Steuermindereinnahmen in den Haushaltsjahren 2016 und 2017. Grund hierfür sind vor allem die im Juli 2015 beschlossenen familienpolitischen Maßnahmen. Deutliche Entlastungen gegenüber dem bisherigen Finanzplan bestehen bei den Zinsausgaben. Die Schätzansätze werden für die Jahre 2016 bis 2018 nochmals um insgesamt 24,4 Mrd. Euro herabgesetzt, nachdem sie bereits in den vorangegangenen Jahren deutlich abgesenkt wurden. Außerdem sollen in den Jahren 2015 und 2016 insgesamt 2,0 Mrd. Euro nicht benötigte Fondsmittel aus dem Sondervermögen „Aufbauhilfe" im Bundeshaushalt vereinnahmt werden. Die im bisherigen Finanzplan als Haushaltsvorsorge für das Jahr 2016 ausgebrachte Globale Mindereinnahme wird von 2,3 Mrd. Euro auf 0,6 Mrd. Euro verringert (vgl. Nrn. 2.1.3 und 2.1.4 der Bemerkungen).

Ungeachtet der derzeit stabilen Haushaltslage bestehen finanzwirtschaftliche Herausforderungen für den Bundeshaushalt vor allem im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung, der Infrastruktur, der hohen Zahl von Asylbewerbern und Flüchtlingen, den Bund-Länder-Finanzbeziehungen sowie den Auswirkungen der europäischen Staatsschuldenkrise. Im Bund-Länder-Verhältnis ist der Bund seit Jahren zunehmenden fiskalischen Belastungen ausgesetzt. Die finanziellen Zugeständnisse des Bundes gegenüber Ländern und Gemeinden sind in ihrer Gesamtheit und den Einzelheiten kaum noch zu überblicken. Sie erstrecken sich auch auf Politikbereiche und Aufgabenfelder, für die nach der verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilung die Länder oder ihre Kommunen verantwortlich sind. Hierzu gehören z. B. Aufgaben der Sozialhilfe, Ausbau und Betrieb von Kinderbetreuungsstätten, Hochschulbetrieb, kommunale Infrastruktur, Unterbringung und Unterstützung von Asylbewerbern. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes gibt es in den föderalen Beziehungen zu viele Schnittstellen und eine zu starke Tendenz zur Verflechtung von Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Finanzierungszuständigkeiten. Angesichts der mittel- und langfristig anstehenden finanzwirtschaftlichen Herausforderungen empfiehlt der Bundesrechnungshof, die strukturelle Konsolidierung des Bundeshaushalts wieder stärker ins Auge zu fassen (vgl. Nr. 2.1.5 der Bemerkungen).

2.2 Einhaltung der Schuldenregel

Seit dem Haushaltsjahr 2011 gilt die neue verfassungsrechtliche Schuldenregel. Eine Übergangsregelung ermöglicht es dem Bund, sein strukturelles Defizit in gleichmäßigen Schritten bis zu der ab dem Jahr 2016 dauerhaft geltenden Obergrenze von maximal 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) abzubauen. Bereits in den Haushaltsabschlüssen 2012, 2013 und 2014 hat die Bundesregierung diese Defizitobergrenze unterschritten. Nach dem Haushaltsentwurf 2016 ergibt sich ein struktureller Überschuss von 0,05 % des BIP. Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, dass die Auszahlungen aus den Sondervermögen „Fonds Aufbauhilfe" und „Kommunalinvestitionsförderungsfonds", die im Haushaltsvollzug 2016 anstehen, nicht enthalten sind. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten diese Finanzierungsdefizite in die Berechnung der Kreditobergrenze nach der Schuldenregel miteinbezogen werden. Der im Finanzplanungszeitraum vorgesehene Sicherheitsabstand zur Kreditobergrenze erscheint nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes angemessen, um nicht eingeplante Belastungen bei der Fortschreibung der Finanzplanung ohne Verletzung der Schuldenregel zu kompensieren (vgl. Nr. 2.2.1 der Bemerkungen).

Bei der Berechnung des strukturellen Defizits weist die Konjunkturkomponente im Zeitraum 2012 bis zum Jahr 2018 durchgehend negative Werte auf. Dies führt im Ergebnis zu zusätzlichen Neuverschuldungsspielräumen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte künftig sichergestellt werden, dass das gewählte Konjunkturbereinigungsverfahren nicht durchgehend zu negativen Konjunkturkomponenten führt. Ein höherer Neuverschuldungskorridor wäre mit dem Ziel der Schuldenbremse, einen strukturell weitgehend ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, nicht vereinbar. Der Gefahr einer fortwährenden Überschätzung konjunktureller Effekte könnte durch die Einrichtung eines Konjunkturausgleichskontos entgegengewirkt werden. So könnte überwacht werden, ob sich die Konjunkturkomponenten innerhalb eines Konjunkturzyklus annähernd ausgleichen und ggf. Konsequenzen für das Berechnungsverfahren gezogen werden (vgl. Nr. 2.2.2 der Bemerkungen).

2.3 Top-Down-Verfahren und Eckwertebeschluss vom März 2015

Seit dem Jahr 2012 wird der Regierungsentwurf des Bundeshaushalts im sogenannten Top-Down-Verfahren aufgestellt, um die neue Schuldenregel umzusetzen. Im März 2015 beschloss das Bundeskabinett die Eckwerte zum Haushaltsentwurf 2016 und zum Finanzplan bis 2019. Nach den Ergebnissen der Steuerschätzung im Mai 2015 verbesserten sich die Einnahmeprognosen für den Zeitraum von 2016 bis 2019 um 19,1 Mrd. Euro gegenüber dem Eckwertebeschluss. Ein Teil dieser Mehreinnahmen soll der Finanzierung verschiedener Gesetzesvorhaben dienen, während die weiteren steuerlichen Mehreinnahmen von 7,8 Mrd. Euro dem Bundeshaushalt verbleiben. Diese bieten die Möglichkeit, zumindest einen Teil seiner Mehrbelastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen im Finanzplanungszeitraum abzudecken.

Mit dem Eckwertebeschluss wurden erstmals haushaltsrelevante Analysen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite – sogenannte Spending Reviews – als Ergänzung des Haushaltsaufstellungsverfahrens vorgesehen. Für den Eckwertebeschluss zum Haushaltsentwurf 2017 und zum Finanzplan bis 2020 wurde das Bundesministerium der Finanzen beauftragt, mit den fachlich zuständigen Ressorts themenbezogene Haushaltsanalysen zur Förderung des Kombinierten Verkehrs und zur Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen aus Europa (MobiPro-EU) durchzuführen. Dabei soll ergebnisoffen geprüft werden, ob die mit den jeweiligen Maßnahmen verbundenen Ziele auf wirtschaftlichem Wege erreicht werden und ob sie – unabhängig davon – weiterhin als prioritär einzustufen sind. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes stellen mit der Haushaltsaufstellung verknüpfte regelmäßige Haushaltsanalysen einen praktikablen und zielführenden Ansatz dar, um die Verwendung der vom Gesetzgeber bereitgestellten Haushaltsmittel wirtschaftlicher und effizienter einsetzen zu können. Er wird diesen Prozess unterstützen (vgl. Nr. 2.3 der Bemerkungen).

2.4 Ausgabenentwicklung und -struktur

Die Sozialausgaben sind mit Abstand der größte Ausgabenblock im Bundeshaushalt. Sie sollen gegenüber dem Soll 2015 von 153,3 Mrd. Euro auf 158,2 Mrd. Euro (2016) steigen. Ein Grund hierfür ist, dass die sozialen Sicherungssysteme einschließlich der Sozialhilfe vermehrt aus dem Bundeshaushalt finanziert werden. Zudem beteiligt sich der Bund zunehmend an Leistungen, die in früheren Jahren von Ländern und Gemeinden zu tragen waren. So finanziert der Bund zunehmend Leistungen für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Ab dem Jahr 2018 soll der Bundeshaushalt mit jährlich 5 Mrd. Euro die Gemeinden bei der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung entlasten. Zu deutlichen Entlastungen führen die Zinsausgaben. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben des Haushaltsentwurfs 2016 geht auf 7,6 % zurück. Auch wenn die Zinsausgaben stabil bleiben sollten, wird sich die Zins-/Sozialausgabenquote aufgrund der steigenden Sozialausgaben im Finanzplanungszeitraum auf knapp 60 % erhöhen. Der Anteil der Investitionsausgaben am Haushalt wird sich nach dem Finanzplan knapp unter 10 % bewegen (vgl. Nr. 2.4.1 der Bemerkungen).

Die Leistungen des Bundes für die Unterstützung der verschiedenen Alterssicherungssysteme (Rentenversicherung, Bundesverwaltung, ehemalige Sondervermögen Bahn und Post, Landwirtschaft, Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern) betragen nach dem Haushaltsentwurf 2016 rund 111 Mrd. Euro. Den Schwerpunkt bilden die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung mit 86,6 Mrd. Euro, die nach dem Finanzplan auf 97,8 Mrd. Euro im Jahr 2019 ansteigen sollen. Zu Mehrausgaben führen die Maßnahmen nach dem Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung. Dies gilt vor allem für die Mütterrente und die abschlagsfreie Rente ab 63 (vgl. Nrn. 2.4.2 und 2.4.3 der Bemerkungen).

Die Ausgaben für den Arbeitsmarkt fallen sowohl im Bundeshaushalt als auch im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit an. Neben den stabilen konjunkturellen Rahmenbedingungen entlasten gesetzliche Maßnahmen aus den Vorjahren den Haushalt der Bundesagentur. Sie rechnet im Finanzplanungszeitraum mit Haushaltsüberschüssen. Im Bundeshaushalt sind die Arbeitsmarktausgaben seit ihrem Höchststand im Jahr 2010 (49,5 Mrd. Euro) stark gesunken. Im Haushaltsentwurf 2016 sind Ausgaben von 32,2 Mrd. Euro vorgesehen. Das wäre der niedrigste Stand seit der Arbeitsmarktreform des Jahres 2004 (vgl. Nr. 2.4.4 der Bemerkungen).

Die Ausgaben in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) erhöhten sich in den letzten 10 Jahren um durchschnittlich 3,9 %. Trotz dieses Anstiegs verfügten der Gesundheitsfonds sowie die Gesetzlichen Krankenkassen zum Jahresende 2014 über Finanzreserven von rund 28 Mrd. Euro. Seit dem Jahr 2004 erhält die GKV in steigendem Umfang Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt. Nach dem Haushaltsentwurf 2016 soll der Zuschuss 14,0 Mrd. Euro betragen und ab dem Jahr 2017 auf jährlich 14,5 Mrd. Euro steigen. Im Finanzplanungszeitraum (2015 bis 2019) sind 69,0 Mrd. Euro für die finanzielle Unterstützung der GKV vorgesehen. Die Leistungen des Bundes an die GKV stellen damit – ähnlich den Bundesleistungen an die Rentenversicherung – eine dauerhafte strukturelle Ausgabelast für den Bundeshaushalt dar (vgl. Nr. 2.4.5 der Bemerkungen).

Für Zinsausgaben sind 23,8 Mrd. Euro im Haushaltsentwurf 2016 veranschlagt. Bis zum Jahr 2019 sollen sie auf 27,2 Mrd. Euro ansteigen. Für den Finanzplanungszeitraum bis 2019 geht die Bundesregierung davon aus, dass das niedrige Zinsniveau für Bundeswertpapiere allenfalls nur langsam ansteigen wird. In den Finanzplänen der letzten Jahre sind die Schätzansätze für die Zinsausgaben bereits erheblich abgesenkt worden. Bei der Fortschreibung der letzten fünf Finanzpläne wurden sie um insgesamt mehr als 85 Mrd. Euro für die Haushaltsjahre 2014 bis 2018 verringert. Allein im Haushaltsentwurf 2016 beträgt dieser Entlastungseffekt gegenüber dem bisherigen Finanzplan 6,2 Mrd. Euro, obwohl bereits bei den vorhergehen-

den Fortschreibungen deutliche Korrekturen nach unten vorgenommen worden sind. Ein – zumindest mittelfristig nicht auszuschließender – Anstieg des Zinsniveaus würde angesichts der hohen jährlichen Bruttokreditaufnahmen relativ schnell und spürbar auf die Zinslast des Bundes durchschlagen. Der in den letzten Jahren zu verzeichnende Rückgang der Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen) setzt sich fort (vgl. Nr. 2.4.6 der Bemerkungen).

2.5 Einnahmenentwicklung und -struktur

Die Steuereinnahmen sind die wichtigste Einnahmequelle des Bundes. Seit dem Haushaltsjahr 2010 steigen sie kräftig an. Nach dem Haushaltsentwurf 2016 rechnet die Bundesregierung mit weiter steigenden Steuereinnahmen von 290,0 Mrd. Euro. Bis zum Finanzplanende sollen die Steuereinnahmen auf 323,8 Mrd. Euro wachsen. Dies würde einem Anstieg im Finanzplanungszeitraum von 15,6 % entsprechen. Gegenüber dem Steueraufkommen nach dem letzten „Steuereinbruch“ im Jahr 2010 läge der Anstieg sogar bei 98 Mrd. Euro bzw. 43 %. Dies entspricht einem jahresdurchschnittlichen Anstieg von 4,2 %. Einnahmen aus der seit dem Jahr 2011 angestrebten Finanztransaktionssteuer sind im Finanzplan weiterhin nicht enthalten. Die Steuereinnahmequote des Bundes ist nach dem Einbruch im Jahr 2010 (8,8 % des BIP) wieder auf 9,3 % des BIP gestiegen und liegt damit auf dem Niveau vor der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise (Nr. 2.5.1 der Bemerkungen).

Die im vertikalen Finanzausgleich geleisteten Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) sind seit dem Jahr 2007 rückläufig. Im Haushaltsentwurf 2016 sind hierfür 9,4 Mrd. Euro veranschlagt. Der ganz überwiegende Teil dieser Zuweisungen entfällt auf die neuen Länder und Berlin. Mit den degressiv ausgestalteten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sollen insbesondere teilungsbedingte Sonderlasten, die unterproportionale kommunale Finanzkraft und die Kosten struktureller Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern ausgeglichen werden. Für die Neuregelung des Bund-Länder-Finanzausgleichs ab dem Jahr 2020 fordern die Länder vom Bund einstimmig eine Aufstockung der BEZ. Vor diesem Hintergrund drohen dem Bundeshaushalt beim vertikalen Finanzausgleich zusätzliche Belastungen (vgl. Nr. 2.5.2 der Bemerkungen).

An sonstigen Einnahmen sind 22,0 Mrd. Euro veranschlagt. Die größten Einzelposten sind die sonstigen laufenden Einnahmen mit 8,5 Mrd. Euro (u. a. Lkw-Maut) sowie die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit mit 6,1 Mrd. Euro (u. a. Bundesbankgewinn). Die Erlöse aus Kapitalveräußerungen (Privatisierungseinnahmen) haben für die Haushaltsfinanzierung ab dem Jahr 2016 keine Bedeutung mehr (vgl. Nr. 2.5.3 der Bemerkungen).

2.6 Verschuldung und Schuldendienst

Die Gesamtverschuldung des Bundes betrug 1 290 Mrd. Euro zum Jahresende 2014, davon 1 093 Mrd. Euro im Bundeshaushalt und 197 Mrd. Euro in den Extrahaushalten. Zum Jahresende 2015 dürfte sich die Gesamtverschuldung des Bundes in der Größenordnung von 1,25 Billionen Euro bewegen. Der Schuldenstand des Bundes hat – insbesondere als Folge der oben angegebenen Finanzmarktkrise – im Jahr 2010 die 50 %-Marke erreicht und dürfte sich zum Jahresende 2015 bei knapp 42 % des BIP einpendeln. Trotz des Rückgangs liegt diese Quote noch über dem Stand des Jahres 2008 vor der Finanzmarktkrise (vgl. Nr. 2.6.1 der Bemerkungen).

Als Folge des hohen Schuldenstandes muss der Bund Kredite aufnehmen, um fällig werdende Kredite früherer Jahre abzulösen. Die jährliche Bruttokreditaufnahme soll im Finanzplanungseitraum bis 2019 zurückgehen. Sie wird allerdings immer noch eine durchschnittliche Größenordnung von jährlich 190 Mrd. Euro erreichen. Infolge der Zinsbewegungen auf den Geld- und Kapitalmärkten ist der Bundeshaushalt langfristig nicht unerheblichen Zinsänderungsrisiken ausgesetzt (vgl. Nr. 2.6.2 der Bemerkungen).

2.7 Gewährleistungen

Das Risiko des Bundes, aus übernommenen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen in Anspruch genommen zu werden, kann mittel- und langfristig den Bundeshaushalt belasten. Der haushaltsgesetzliche Gewährleistungsrahmen ist durch die Hilfsmaßnahmen zur Abwendung der Wirtschaftskrise im Jahr 2009 deutlich angestiegen. Nach dem Entwurf des Haushaltsgesetzes 2016 soll der Gewährleistungsrahmen 486,4 Mrd. Euro betragen. Zum Ende 2014 waren 352,2 Mrd. Euro belegt. Dies entspricht einem Ausnutzungsgrad von 73,6 % (vgl. Nr. 2.7.1 der Bemerkungen).

Außerhalb der haushaltsgesetzlichen Gewährleistungen darf der Bund über den Finanzmarktstabilisierungsfonds bestimmten Finanzunternehmen Garantien bis zu 400 Mrd. Euro bereitstellen. Die bislang gewährten Garantien sind bis zum Jahresende 2013 ohne Inanspruchnahme vollständig zurückgeführt worden. Der zu Jahresbeginn 2011 errichtete Restrukturierungsfonds soll mit seinem Instrumentarium dazu beitragen, in Schieflage geratene Finanzinstitute zu stabilisieren. Sollten diese Mittel nicht ausreichen, kann er über eine Garantieermächtigung bis zu 100 Mrd. Euro und eine Kreditermächtigung für Restrukturierungsmaßnahmen bis zu 20 Mrd. Euro verfügen. Bislang sind diese Ermächtigungen nicht in Anspruch genommen worden. Ab dem Jahr 2016 tritt für die am Einheitlichen Bankenabwicklungsmechanismus teilnehmenden Mitgliedstaaten der Europäischen Union ein einheitlicher Abwicklungsfonds an die Stelle nationaler Fonds (vgl. Nr. 2.7.2 der Bemerkungen).

Im Zeitraum 1991 bis 2014 überstiegen die Einnahmen des Bundes aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen seine Ausgaben für Entschädigungsleistungen aus Gewährleistungen um 18,5 Mrd. Euro. Diesem in der Vergangenheit günstigen finanzwirtschaftlichen Ergebnis stehen allerdings im Hinblick auf die Maßnahmen zur Eurostabilisierung Risiken gegenüber. Ob und inwieweit

sich die mit den übernommenen Gewährleistungen verbundenen Ausfallrisiken als Schäden realisieren, hängt von der weiteren Entwicklung der europäischen Staatsschuldenkrise ab. Das Finanzvolumen für das im Juli 2015 beantragte dritte Hilfspaket zugunsten Griechenlands wird auf 82 bis 86 Mrd. Euro geschätzt. Mit Blick auf das ansteigende Haftungsvolumen können Zukunftsbelastungen für den Bundeshaushalt nicht ausgeschlossen werden (vgl. Nr. 2.7.3 und 2.7.4 der Bemerkungen).

2.8 Europäische Fiskalregeln und nationale Schuldenregel

Der reformierte europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie der Fiskalvertrag haben zum Ziel, die Haushaltsdisziplin und damit tragfähige öffentliche Finanzen in den EU-Mitgliedstaaten zu sichern. Um dies zu erreichen, stimmen die Mitgliedstaaten ihre Haushalts- und Wirtschaftspolitik vor Abschluss der nationalen Haushaltsverfahren in einem Europäischen Semester ab. Für das strukturelle Defizit sieht der europäische Fiskalvertrag als mittelfristiges Haushaltsziel eine Obergrenze von 0,5 % des BIP vor. Diesen Referenzwert haben die öffentlichen Haushalte bereits ab dem Jahr 2012 unterschritten. Für den Finanzplanungszeitraum von 2015 bis 2019 erwartet die Bundesregierung einen Überschuss beim strukturellen Defizit. Deutschland überschreitet den Referenzwert eines Schuldenstandes von 60 % des BIP deutlich, erfüllt aber die europäischen Vorgaben zur Rückführung der Schuldenstandsquote. Nach den Projektionen der Bundesregierung soll die Schuldenstandsquote bis zum Jahresende 2015 auf 71 ½ % des BIP und bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2019 auf 61 ½ % des BIP zurückgehen. Sie würde dann fast wieder den Referenzwert erreichen. Zurückzuführen sind diese günstigen Zahlen zum Teil auch auf die Revision der Berechnungen des BIP nach dem Europäischen System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 2010); hierdurch vermindern sich die jährlichen Schuldenstandsquoten um rund 2 Prozentpunkte. Unabhängig davon ist der weitere Schuldenabbau der richtige Weg, um die öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden zukunftsfester zu machen und auch den Empfehlungen des Rates der Europäischen Union Rechnung zu tragen (vgl. Nrn. 2.8.1 bis 2.8.3 der Bemerkungen).

Mit dem Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages wurde die Obergrenze für das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit von 0,5 % des BIP im nationalen Haushaltsrecht verankert. Zudem wurde das zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen bei Bund und Ländern bestehende innerstaatliche Frühwarnsystem ergänzt. Der Stabilitätsrat als wesentlicher Akteur dieses Frühwarnsystems hat zusätzliche Rechte erhalten, um die Einhaltung der gesamtstaatlichen Defizitgrenze zu überwachen. Aus finanzwirtschaftlicher Sicht wäre es wünschenswert, wenn der Stabilitätsrat zur besseren Durchsetzbarkeit seiner Empfehlungen Sanktionen bei Fehlverhalten verhängen könnte (vgl. Nr. 2.8.4 der Bemerkungen).

Der Bund muss an einer zielgerichteten Umsetzung des Haushaltsüberwachungsverfahrens ein besonderes Interesse haben, denn seit Jahren weist er im Vergleich zu den übrigen Gebietskörperschaften einen deutlich höheren Anteil am gesamtstaatlichen Schuldenstand aus. Dies gilt auch für den Anteil des Bundes am gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo zumindest bis zum Jahr 2013. Zusätzliche Lasten für den Bund ergeben sich aus den Konsolidierungshilfen, die der Bund hälftig trägt. Diese Hilfen sollen fünf Länder darin unterstützen, spätestens ab dem Jahr 2020 die Vorgaben der Schuldenbremse zu erfüllen. Bei den Verhandlungen zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erheben die Länder neue Forderungen an den Bund. Angesichts der bestehenden sowie sich abzeichnenden umfänglichen finanziellen Herausforderungen erscheinen die Handlungsspielräume im Bundeshaushalt für zusätzliche finanzielle Zugeständnisse an die anderen Gebietskörperschaften weitgehend ausgereizt. Der Bund sollte sich primär darauf konzentrieren, die langfristige Tragfähigkeit seines Haushalts sicherzustellen und damit zur Einhaltung der nationalen und europäischen Fiskalregeln beizutragen (vgl. Nr. 2.8.5 der Bemerkungen).

Teil II Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse

3 Auswärtiges Amt muss Auslandszuschläge überprüfen

Das Auswärtige Amt muss die Auslandszuschläge für Bundesbedienstete überprüfen. Die Berechnungsgrundlagen waren mehr als zehn Jahre alt.

Rund 8 000 Bedienstete des Bundes erhalten Auslandszuschläge. Diese sollen Mehrbelastungen an ihrem Dienstort im Ausland ausgleichen. Die Auslandszuschläge berechnet das Auswärtige Amt und stimmt sie mit anderen Ressorts ab.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Berechnungsgrundlagen für die Auslandszuschläge mehr als zehn Jahre alt waren. Er stellte dar, dass die Lebensumstände sich in dieser Zeit in vielen Regionen gewandelt haben. Er kritisierte, dass die Auslandszuschläge die Mehrbelastungen deshalb nicht mehr richtig ausglichen, da sie auf den alten Berechnungsgrundlagen basierten.

Der Bundesrechnungshof hielt es für dringend geboten, die Berechnungsgrundlagen für die Auslandszuschläge zu aktualisieren und in der Folge regelmäßig zu prüfen und ggf. anzupassen.

Das Auswärtige Amt will der Empfehlung des Bundesrechnungshofes zwar grundsätzlich folgen. Es teilte jedoch nicht mit, bis wann es die Berechnungsgrundlagen aktualisieren und die Auslandszuschläge überprüfen will.

Der Bundesrechnungshof fordert das Auswärtige Amt auf, umgehend die Berechnungsgrundlagen zu aktualisieren und die Auslandszuschläge zu überprüfen.

4 Verwaltungsvorschriften zum Besoldungs- und Versorgungsrecht veraltet

Das BMI hat versäumt, die allgemeinen Verwaltungsvorschriften des Bundesbesoldungs- und des Beamtenversorgungsgesetzes an deren geänderte Bestimmungen anzupassen.

Das Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) regelt die Bezahlung der Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter sowie Soldatinnen und Soldaten des Bundes im aktiven Dienst (Besoldung). Das Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG) regelt deren Bezüge im Ruhestand (Versorgung). Das BMI hat allgemeine Verwaltungsvorschriften (Verwaltungsvorschriften) zu den Gesetzen zu erlassen.

Viele der Verwaltungsvorschriften zum BBesG stammen aus dem Jahr 1997. Diese sind überwiegend nicht an die aktuellen Bestimmungen des Gesetzes angepasst und daher veraltet. Auch die Beamtenversorgung ist häufig und einschneidend geändert worden. Die Verwaltungsvorschrift zum BeamtVG aus dem Jahr 1981 ist weitgehend überholt. Die Folge der veralteten Verwaltungsvorschriften sind erhebliche Unsicherheiten der Bundesverwaltung bei der Rechtsanwendung. Dies führt zu Fehlern bei der Besoldung und der Versorgung. Der Bundesrechnungshof hielt deshalb eine Aktualisierung für dringend geboten.

Das BMI hat eingeräumt, dass die Verwaltungsvorschriften zum BBesG und zum BeamtVG nicht mehr aktuell sind. Es gab an, diese umfassend überarbeiten zu wollen. Da es viele Ressorts beteiligen müsse, sei allerdings mit erheblicher Bearbeitungszeit zu rechnen.

Der Bundesrechnungshof hat eine verbindliche zeitliche Vorgabe für die dringend gebotene Aktualisierung der Verwaltungsvorschriften vermisst. Er erwartet vom BMI, dass es die Verwaltungsvorschriften zum BBesG und zum BeamtVG umgehend anpasst und mit den Ressorts abstimmt.

5 Bundesregierung muss Leistungsvergleiche zwischen Behörden stärker nutzen

Die Bundesregierung hat es versäumt, die im Grundgesetz verankerten Leistungsvergleiche als wirkungsvolles Instrument zur Verwaltungsmodernisierung zu etablieren. Sie muss Leistungsvergleiche zwischen Behörden stärker nutzen, damit das Prinzip „vom Besten lernen“ zu wirtschaftlichem Verwaltungshandeln führt.

Der Gesetzgeber hat im Jahr 2009 Leistungsvergleiche zwischen Behörden im Grundgesetz verankert. Sie können einen Wettbewerb um innovative Lösungen in Gang setzen. Zudem unterstützen sie die parlamentarische Kontrollfunktion.

Die Bundesregierung nahm daraufhin Leistungsvergleiche als Projekt in ihr Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ auf. Ziel der Leistungsvergleiche innerhalb der Bundesverwaltung als auch zwischen Bund und Ländern war, nachahmenswerte Verfahrensweisen („vom Besten lernen“) zu entwickeln und zu einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess beizutragen. Jedes Ressort sollte bis zum Jahr 2013 möglichst an mindestens einem Leistungsvergleich mehrerer Behörden zu derselben Aufgabe (Vergleichsring) teilnehmen.

Bis Mitte 2015 wurde ein Vergleichsring „Fortbildung“ innerhalb der Bundesverwaltung gestartet. Daran nahmen zwei Bundesministerien und drei nachgeordnete Behörden anderer Ressorts teil. Mit den Ländern gab es einen Vergleichsring „Betriebliches Gesundheitsmanagement“, in dem ein anderes Bundesministerium einziger Teilnehmer aus der Bundesverwaltung war. Vorschläge zu nachahmenswerten Verfahrensweisen wurden nicht vorgestellt.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundesregierung Leistungsvergleiche in den vergangenen sechs Jahren nicht hinreichend genutzt hat. Sie hat damit den vom Gesetzgeber aufgezeigten Möglichkeiten nicht Rechnung getragen. Der Bundesrechnungshof sieht als Grund für die bislang unzureichende Teilnehmerzahl eine fehlende Bereitschaft der Ressorts, sich einem Vergleich zu stellen.

Er hat daher empfohlen, Leistungsvergleiche stärker als bislang zu nutzen, um die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu verbessern. Dies wäre insbesondere bei den Querschnittsaufgaben mit großen Fallzahlen (z. B. Reisekostenabrechnungen) lohnend.

6 Bundesministerium der Finanzen verbessert den Schutz vor Subventionsbetrug

Der Bund gewährt jährlich in Milliardenhöhe Subventionen in Form von Zuwendungen. Das BMF hat in den Verwaltungsvorschriften zur BHO erläutert, wie bei Zuwendungsverfahren der Schutz vor Subventionsbetrug verbessert werden kann.

Anlass waren Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Er hatte ressortübergreifend festgestellt, dass Zuwendungsgeber subventionserhebliche Tatsachen nicht präzise bezeichnet hatten. Dadurch war es nicht möglich, falsche Angaben des Subventionsnehmers als Subventionsbetrug zu ahnden.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen darauf hinzuwirken, dass subventionserhebliche Tatsachen künftig ordnungsgemäß bezeichnet werden.

Das BMF hat die Empfehlung aufgegriffen. Es hat in den Verwaltungsvorschriften zur BHO erläutert, wie subventionserhebliche Tatsachen korrekt zu bezeichnen sind. Diese Hinweise tragen dazu bei, dass der strafrechtliche Schutz öffentlichen Vermögens vor Subventionsbetrug besser wirken kann.

Teil III Einzelplanbezogene Entwicklung und Prüfungsergebnisse

Bundespräsident und Bundespräsidialamt

7 Entwicklung des Einzelplans 01

Der Bundespräsident ist das Staatsoberhaupt und der höchste Repräsentant der Bundesrepublik Deutschland. Bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützt ihn das Bundespräsidialamt. Der Bundespräsident verfügt über je einen Amtssitz in Berlin und Bonn. Die Einnahmen und Ausgaben sind im Einzelplan 01 veranschlagt.

Einzelplan 01
Bundespräsident und Bundespräsidialamt

	2014 Ist	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	33,1	33,7	34,3
Einnahmen des Einzelplans	1,3	0,2	0,2
	Planstellen/Stellen		
Personal	193[a]	198	196

Erläuterung: [a] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Im Jahr 2014 lagen die Gesamtausgaben im Einzelplan 01 bei 33,1 Mio. Euro. Der größte Anteil entfiel mit rund 56 % auf die Personalausgaben. Weitere Ausgabenschwerpunkte des Bundespräsidialamtes waren die Gebäudebewirtschaftung, Veranstaltungen, Reisen und Öffentlichkeitsarbeit sowie wohltätige Leistungen. Ebenfalls im Einzelplan 01 enthalten sind die Ausgaben für das Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz. Im Jahr 2014 waren dies 1,9 Mio. Euro.

Deutscher Bundestag

8 Entwicklung des Einzelplans 02

Der Deutsche Bundestag ist eines der fünf ständigen Verfassungsorgane auf Bundesebene. Er ist die direkt gewählte Vertretung des Volkes. Der Deutsche Bundestag übt nach dem Prinzip der Gewaltenteilung unter Beachtung der Beteiligungsrechte des Bundesrates und der Bundesregierung auf Bundesebene die gesetzgebende Gewalt aus. Er entscheidet auch über den Bundeshaushalt und kontrolliert die Regierungsarbeit. Im Jahr 2014 gehörten dem 18. Deutschen Bundestag 631 Abgeordnete aus vier Fraktionen an.

Zur Unterstützung seiner Arbeit ist beim Deutschen Bundestag eine Verwaltung eingerichtet. Sie untersteht als oberste Bundesbehörde dem Präsidenten des Deutschen Bundestages. Im Einzelplan 02 veranschlagt sind die Ausgaben für den Deutschen Bundestag, den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages, die Bundesversammlung und die Mitglieder des Europäischen Parlaments. Die Gesamtausgaben sind in den letzten fünf Jahren kontinuierlich von 662,8 Mio. Euro auf 715,9 Mio. Euro und damit um 8 % gestiegen.

Einzelplan 02
Deutscher Bundestag

	2014 Ist	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	715,9	801,5	827,8
Einnahmen des Einzelplans	2,5	1,9	1,7
Verpflichtungsermächtigungen	5,3	49,4	19,5
	Planstellen/Stellen		
Personal	2 277[a]	2 531	2 569

Erläuterung: [a] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Die größten Ausgabenblöcke im Jahr 2014 betrafen Leistungen an Mitglieder und ehemalige Mitglieder des Deutschen Bundestages sowie Personalausgaben für die Beschäftigten der Bundestagsverwaltung.

Bundesrat

9 Entwicklung des Einzelplans 03

Der Bundesrat ist ein Verfassungs- und Gesetzgebungsorgan des Bundes. Durch ihn wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit. Der Bundesrat besteht aus 69 Mitgliedern der Regierungen der Länder. Diese haben je nach ihrer Einwohnerzahl zwischen drei und sechs Stimmen und entsenden ebenso viele Mitglieder. Um die Bundesratsmitglieder bei ihrer Aufgabenerfüllung zu unterstützen, ist beim Bundesrat ein Sekretariat eingerichtet.

Einzelplan 03
Bundesrat

	2014 Ist	2015 Soll	2016 Haus-halts-entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	22,7	23,8	25,0
Einnahmen des Einzelplans	0,1	0,1	0,1
	Planstellen/Stellen		
Personal	173[a]	193	196

Erläuterung: [a] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Im Haushaltsjahr 2014 lagen die Gesamtausgaben im Einzelplan 03 bei 22,7 Mio. Euro. Da es sich um einen reinen Verwaltungshaushalt handelt, sind Ausgabenschwerpunkte Personalausgaben und sächliche Verwaltungsausgaben.

Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt

10 Entwicklung des Einzelplans 04

Aus dem Einzelplan 04 werden neben dem Bundeskanzleramt und zahlreichen Zuwendungsempfängern folgende Behörden finanziert:

- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung
- Bundesnachrichtendienst
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien
- Bundesarchiv
- Bundesinstitut für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa
- Der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Die Ausgaben beliefen sich im Jahr 2014 auf rund 2 Mrd. Euro. Diese verteilten sich auf vier wesentliche Aufgabenbereiche:

- die Koordinierung der Arbeit der Bundesregierung (50,4 Mio. Euro),
- die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit (93,5 Mio. Euro),
- die Informationsbeschaffung für die Bundesregierung (549,2 Mio. Euro)
- die Förderung von Kultur und Geschichtsaufarbeitung (1 250,6 Mio. Euro).

Einzelplan 04
Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt

	2014 Ist	2015 Soll	2016 Haus-halts-entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	2 027,2	2 234,8	2 250,4
Einnahmen des Einzelplans	6,9	3,2	3,2
Verpflichtungs-ermächtigungen	121,5	382,1	352,8
	Planstellen/Stellen		
Personal	3 493[a]	3 718	3 690

Erläuterung: [a] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Auswärtiges Amt

11 Entwicklung des Einzelplans 05

Das Auswärtige Amt vertritt die Interessen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland. Es pflegt die Beziehungen zu auswärtigen Staaten sowie zu zwischen- und überstaatlichen Organisationen. Das Auswärtige Amt besteht aus der Zentrale in Berlin, einem Dienstsitz in Bonn sowie 228 Auslandsvertretungen. Im Jahr 2014 gab es für seine Aufgaben 3,6 Mrd. Euro aus. Für das Jahr 2015 steigt der Haushaltsansatz auf 3,7 Mrd. Euro (Soll) und liegt damit um 152,6 Mio. Euro über den Ist-Ausgaben des Jahres 2014. Der Haushaltsentwurf für das Jahr 2016 sieht für das Auswärtige Amt eine Erhöhung um 18 % auf 4,4 Mrd. Euro vor. Diese Erhöhung ist maßgeblich begründet durch die Aufstockung der humanitären Hilfe, Wechselkursanpassungen sowie Beiträge an die Vereinten Nationen.

Einzelplan 05
Auswärtiges Amt

	2014 Ist	2015 Soll	2016 Haus-halts-entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	3 573,9	3 726,5	4 399,9
Einnahmen des Einzelplans	159,9	144,1	148,3
Verpflichtungs-ermächtigungen	767,9	1 105,3	1 232,2
	Planstellen/Stellen		
Personal	6 380[a]	6 815	6 860

Erläuterung: [a] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Zwei Drittel seiner Ausgaben verwendete das Auswärtige Amt unmittelbar für außenpolitische Aufgaben. Ein Drittel des Gesamtbudgets gab das Auswärtige Amt für Personal, Liegenschaften und Infrastruktur der Zentrale und der Auslandsvertretungen zur Erfüllung seiner außenpolitischen Aufgaben aus.

12 Auswärtiges Amt verbessert seine Erfolgskontrollen

Das Auswärtige Amt wird seine Förderprogramme und Projekte künftig an klaren und messbaren Zielen ausrichten und die Erfolgskontrollen in seinem Geschäftsbereich verbessern. Es folgt damit den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

Mit rund 1 Mrd. Euro im Jahr finanziert das Auswärtige Amt eine Vielzahl von Förderprogrammen und Projekten. Diese Fördermaßnahmen sollen weltweit Frieden und Stabilität sichern, humanitäre Hilfe in Katastrophen und Krisenfällen leisten und kulturelle Werte sowie die deutsche Sprache im Ausland vermitteln.

Mit Erfolgskontrollen sollen alle Bundesministerien regelmäßig untersuchen, ob ihre Förderprogramme und Projekte wirksam und wirtschaftlich sind. Nur so lässt sich überprüfen, ob die angestrebten Ziele tatsächlich erreicht und die für die Fördermaßnahmen eingesetzten Bundesmittel richtig verwendet werden.

Der Bundesrechnungshof stellte mehrfach fest, dass das Auswärtige Amt die Steuerung und die Erfolgskontrolle seiner Fördermaßnahmen vernachlässigte. So legte es oftmals keine klaren Ziele fest, bildete keine Indikatoren für die Bewertung der Ergebnisse und fasste den Zweck der Förderung so allgemein, dass aussagekräftige Erfolgskontrollen kaum möglich waren. Die Entscheidung, ob über Erfolgskontrollen hinaus auch Evaluierungen mit einem breiteren Untersuchungsansatz stattfinden, blieb häufig den zuständigen Fachreferaten überlassen.

Der Bundesrechnungshof hat das Auswärtige Amt aufgefordert, sämtliche Förderprogramme und Projekte mit klaren und messbaren Zielen und geeigneten Indikatoren zu unterlegen. Außerdem regte er an, künftig regelmäßig Erfolgskontrollen und bei finanziell bedeutsamen Fördermaßnahmen mehr Evaluierungen durchzuführen und diese verbindlich vorzugeben.

Das Auswärtige Amt hat die festgestellten Mängel eingeräumt. Es wird seine Förderprogramme und Projekte künftig an klaren und messbaren Zielen ausrichten. Mit Erfolgskontrollen und Evaluierungen will das Auswärtige Amt seine Fördermaßnahmen ziel- und ergebnisorientierter steuern. Es hat eine Arbeitsgruppe gebildet, die bereits in kurzer Zeit zahlreiche Ideen und Verbesserungsvorschläge entwickelte. Zudem gab das Auswärtige Amt Anleitungen für Erfolgskontrollen heraus und schulte seine Beschäftigten.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass sich die positive Entwicklung verstetigt. Auf diesem Wege kann das Auswärtige Amt seine Fördermaßnahmen sachgerecht steuern und die ziel- und ergebnisorientierte Verwendung seiner Fördermittel gewährleisten.

Bundesministerium des Innern (BMI)

13 Entwicklung des Einzelplans 06

Das BMI ist für Aufgaben der Inneren Sicherheit und des Zivilschutzes zuständig. Weitere Handlungsfelder sind Zuwanderung, Integration und nationale Minderheiten, Spitzensportförderung, amtliche Statistik, politische Bildung sowie Angelegenheiten der Kirchen und Religionsgemeinschaften. Darüber hinaus übernimmt das BMI Aufgaben für den Öffentlichen Dienst, beispielsweise bei der Gestaltung des Dienstrechts, bei der Organisation der öffentlichen Verwaltung sowie bei der Informationstechnik und -sicherheit.

Im Haushaltsjahr 2014 betrugen die Ausgaben 6,2 Mrd. Euro. Dies entsprach 2,1 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt.

Einzelplan 06
Bundesministerium des Innern

	2014 Ist	2015 Soll	2016 Haushalts-entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	6 239,4	6 266,0	6 783,3
Einnahmen des Einzelplans	486,7	443,1	486,5
Verpflichtungs-ermächtigungen	825,1	1 407,6	810,8
	Planstellen/Stellen		
Personal	51 404[a]	55 846	56 973

Erläuterung: [a] Ist-Besetzung am 1. Juni.

3,8 Mrd. Euro gab das BMI für die Innere Sicherheit aus. Das entsprach rund 60 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 06.

557 Mio. Euro verwendete es für die Bearbeitung von rund 200 000 Asylanträgen und von Maßnahmen zur Integration von Migrantinnen und Migranten und Flüchtlingen. Im Jahr 2015 rechnet das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge mit bis zu 800 000 Anträgen. In den Jahren 2014 und 2015 wurden bereits 1 400 neue Planstellen und Stellen geschaffen, um die Anträge bearbeiten zu können. Weitere 3 000 Planstellen und Stellen sind Gegenstand der parlamentarischen Beratung zum Haushalt des Jahres 2016.

Das BMI erzielte im Jahr 2014 Einnahmen von 486,7 Mio. Euro, im Wesentlichen aus der Luftsicherheitsgebühr. Den Einnahmen standen Ausgaben für die Fluggast- und Reisegepäckkontrolle gegenüber.

14 Bundesministerium des Innern will Spitzensportförderung verbessern

Das BMI will die Förderung des Spitzensports verbessern. Dabei greift es Empfehlungen des Bundesrechnungshofes auf. So will es die Berechnung der Grundförderung der Sportverbände überarbeiten und die Projektmittel im Verhältnis zur Grundförderung erhöhen. Es will jährlich die Plausibilität der geförderten Ziele der Verbände prüfen und die Förderung den aktuellen Entwicklungen anpassen. Dabei will es zusätzlich unabhängigen sportfachlichen Sachverstand nutzen.

Das Konzept zur Förderung der olympischen Spitzensportverbände (Verbände) unterscheidet zwischen Grund- und Projektförderung. Die Grundförderung ist auf vier Jahre (olympischer Zyklus) angelegt. Über die Förderung von Projekten entscheidet das BMI in der Regel jährlich neu. Der Deutsche Olympische Sportbund (DOSB) und der jeweilige Verband legen die Projekte in einer Zielvereinbarung fest. Im Jahr 2013 gewährte das BMI den Verbänden Zuwendungen in Höhe von 46,3 Mio. Euro. Darüber hinaus erhalten sie eine mittelbare Förderung, indem sie bestimmte Sporteinrichtungen und Forschungsinstitute nutzen können. Das Volumen hierfür lag im Jahr 2013 bei rund 40 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof bezweifelte, dass die Verteilung der Grundförderung den Interessen des Bundes entsprach. Er stellte ferner fest, dass das BMI die Plausibilität der Zielvereinbarungen nicht mit unabhängigem sportfachlichem Sachverstand prüfte. Vielmehr verließ es sich ausschließlich auf den DOSB. Der DOSB ist jedoch kein unabhängiger Berater, sondern in erster Linie Vertreter der Interessen der von ihm repräsentierten Verbände. Schließlich wies der Bundesrechnungshof darauf hin, dass das BMI die mittelbare Förderung transparenter darstellen könnte, wenn es die Kosten für die Nutzung der Sporteinrichtungen und Forschungsinstitute den Verbänden zuordnet.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMI empfohlen, die Kriterien zur Verteilung der Grundförderung zu überprüfen. Das BMI sollte bei der Spitzensportförderung zusätzlich unabhängigen sportfachlichen Sachverstand nutzen. Zudem sollte es prüfen, ob eine Erhöhung der Projektmittel zulasten der Grundförderung zweckmäßig ist, um jährlich die Zielerreichung besser nachsteuern zu können. Schließlich sollte es die mittelbare Förderung transparenter darstellen.

Das BMI will sein Konzept zur Förderung des Spitzensports überarbeiten und dabei die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umsetzen.

15 Deutscher Schwimm-Verband soll Fördermittel des Bundes wirtschaftlich einsetzen

Das BMI will mithilfe des Bundesverwaltungsamtes künftig sicherstellen, dass der Deutsche Schwimm-Verband die Fördermittel des Bundes wirtschaftlich und ordnungsgemäß einsetzt. Das Bundesverwaltungsamt wird außerdem die ordnungsgemäße Geschäftsführung des Verbands prüfen. Der Verband soll künftig mehr Eigenmittel einbringen. Er hat interne Regelungen geändert, um die Kontrolle der Verwendung der Fördermittel zu verbessern. Alle Beteiligten setzen damit Empfehlungen des Bundesrechnungshofes um.

Das BMI fördert den Deutschen Schwimm-Verband (Verband) als Vertreter des Spitzensports mit jährlichen Zuwendungen von mehr als 4 Mio. Euro. Der Verband bestreitet seine Ausgaben überwiegend aus Zuwendungen des Bundes. Das Bundesverwaltungsamt (BVA) unterstützt das BMI im Zuwendungsverfahren. Seine Aufgabe ist es zu prüfen, ob die Förderung angemessen ist und der Verband die Bundesmittel wirtschaftlich und ordnungsgemäß eingesetzt hat.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass der Verband die Bundesmittel teilweise unwirtschaftlich und nicht ordnungsgemäß verwendet hatte. Er verstieß in erheblichem Umfang sowohl gegen zuwendungsrechtliche Nebenbestimmungen als auch gegen die eigene Satzung und Finanzordnung. Dies lag unter anderem an einer weitreichenden Selbstständigkeit der Fachsparten des Verbands in finanziellen Angelegenheiten. Außerdem verbrauchte der Verband beträchtliche Fördermittel nicht. Der Bundesrechnungshof stellte ferner fest, dass das BVA seine Aufgaben im Zuwendungsverfahren nicht angemessen wahrnahm.

Der Bundesrechnungshof hat das BMI aufgefordert, die Höhe der Zuwendung an den Verband zu prüfen. Er hat dem BVA empfohlen, die Verwendung der Bundesmittel intensiv zu kontrollieren. Außerdem soll das BVA die Angemessenheit der vom Verband einzubringenden Eigenmittel prüfen. Dem Verband hat der Bundesrechnungshof geraten, die zuwendungsrechtlichen Nebenbestimmungen, seine eigene Satzung und Finanzordnung zu beachten sowie die interne Kontrolle der Verwendung der Fördermittel zu verbessern. Wegen der Vielzahl der festgestellten Verstöße hat der Bundesrechnungshof das BVA aufgefordert, die ordnungsgemäße Geschäftsführung des Verbands zu prüfen.

Das BMI, das BVA und der Verband haben den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zugestimmt und diese zum Teil bereits umgesetzt. So hat das BVA die Angemessenheit der Eigenmittel geprüft und eine Erhöhung vorgesehen. Der Verband hat interne Regelungen geändert, um die Kontrolle der Verwendung der Fördermittel zu verbessern.

Der Bundesrechnungshof hält die eingeleiteten Maßnahmen für geeignet, die Förderung des Verbands wirtschaftlich und ordnungsmäßig zu gestalten. Er wird sich von deren Erfolg überzeugen.

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV)

16 Entwicklung des Einzelplans 07

Das BMJV erarbeitet federführend Gesetz- und Verordnungsentwürfe für das Bürgerliche Recht, das Handels- und Wirtschaftsrecht, das Strafrecht und die Prozessord-

nungen sowie für den wirtschaftlichen Verbraucherschutz (Verbraucherpolitik). Es wirkt zudem bei allen Gesetz- und Verordnungsentwürfen anderer Bundesministerien mit.

Im Haushaltsjahr 2014 gab das BMJV 638,7 Mio. Euro aus. Dies entspricht einem Anteil von 0,2 % an den Ausgaben des Bundeshaushalts. Die Einnahmen im Einzelplan 07 betrugen 527,2 Mio. Euro.

Einzelplan 07
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

	2014 Ist	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	638,7	695,5	736,2
Einnahmen des Einzelplans	527,2	488,6	524,6
Verpflichtungsermächtigungen	137,0	37,4	14,1
	Planstellen/Stellen		
Personal	4 406[a]	4 857	4 936

Erläuterung: [a] Ist-Besetzung am 1. Juni.

- Die Ausgaben für Personal und Versorgung bilden den Ausgabenschwerpunkt im Einzelplan 07. Im Jahr 2014 machten diese zusammen mit den Zuweisungen an den Versorgungsfonds 73 % (465,0 Mio. Euro) der Gesamtausgaben aus.
- Das BMJV legt in der Verbraucherpolitik einen besonderen Schwerpunkt auf eine bessere Information der Verbraucherinnen und Verbraucher. Der Ansatz für diesen Titel, aus dem das BMJV Projekte der Verbraucherorganisationen fördert, ist im Haushalt 2015 mit 12,7 Mio. Euro deutlich höher als die Ist-Ausgaben im Jahr 2014 von 7 Mio. Euro.
- Der Einzelplan 07 verzeichnet im Verhältnis zum Ausgabevolumen hohe Einnahmen. Ursache hierfür sind vor allem gebührenfinanzierte Leistungen des Deutschen Patent- und Markenamts und des Bundesamts für Justiz (BfJ) sowie vom BfJ vereinnahmte Ordnungsgelder. Beide Behörden erhielten wiederholt neue Planstellen und Stellen, um ihre Aufgaben zeitgerecht erledigen zu können.

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

17 Entwicklung des Einzelplans 08

Als Haushaltsministerium stellt das BMF den Entwurf des Haushaltsplans und den Finanzplan auf und entscheidet in wichtigen Einzelfällen der Haushaltsführung. Als Fachministerium hat es insbesondere Aufgaben in den Bereichen Steuern, Zoll, Finanzbeziehungen des Bundes, Regulierung der Finanzmärkte, Treuhandnachfolgeeinrichtungen, Bundesimmobilien, Privatisierungs- und Beteiligungspolitik sowie Wiedergutmachungen des Bundes.

Im Jahr 2014 betrugen die Ausgaben des BMF 5,2 Mrd. Euro. Den Ausgaben standen Einnahmen von 1,1 Mrd. Euro gegenüber.

Einzelplan 08
Bundesministerium der Finanzen

	2014 Ist	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	5 152,9	5 591,6	5 750,3
Einnahmen des Einzelplans	1 106,7	324,5	334,6
Verpflichtungsermächtigungen	112,6	458,7	2 155,8
	Planstellen/Stellen		
Personal	39 782[a]	44 286	44 528

Erläuterung: [a] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Das BMF und seine nachgeordneten Behörden wie die Bundeszollverwaltung nehmen personalintensive Verwaltungsaufgaben wahr. Im Haushaltsjahr 2014 waren 68 % der Ausgaben für Sachmittel und Personal gebunden. 27 % der Mittel entfielen auf Zuweisungen und Zuschüsse, vor allem für Wiedergutmachungen des Bundes.

Die Ausgaben des Einzelplans 08 sollen nach dem Jahr 2016 leicht sinken. Die Ansätze des aktuellen Finanzplans liegen jedoch deutlich über den Planungen des Vorjahres. Nach Angaben des BMF liegt dies vor allem an Tarifsteigerungen, dem Beitrag des Bundes zu einem neuen Fonds für Holocaust-Überlebende und den Ausgabensteigerungen für Zukunftsinvestitionen.

18 Mobile Röntgenanlagen für die Schmuggelbekämpfung wirksamer einsetzen

Die Zollverwaltung muss ihre mobilen Röntgenanlagen für die Schmuggelbekämpfung besser einsetzen. So gelangen ihr z. B. bei 28 000 Durchleuchtungen mit vollmobilen Röntgenanlagen nur 30 Aufgriffe.

Die Zollverwaltung setzt zur Schmuggelbekämpfung in Deutschland teil- und vollmobile Röntgenanlagen ein. Diese durchleuchten Fahrzeuge mit Röntgenstrahlen.

Mit den teilmobilen Röntgenanlagen gelangen der Zollverwaltung im Jahr 2013 80 Aufgriffe bei 23 000 Durchleuchtungen. Mit den vollmobilen Anlagen gelangen ihr in zwei Jahren 30 Aufgriffe bei 28 000 Durchleuchtungen.

Der Bundesrechnungshof hielt die Anzahl der Aufgriffe für nicht überzeugend. Er sah die Ursachen u. a. in dem kaum risikobasierten Einsatz der Röntgenanlagen. Der Einsatz der Anlagen stand im Ermessen der Zollbediensteten. Eine Risikoanalyse, welche darauf hinweist, wo und wie die Anlagen wirksam einzusetzen sind, gab es nicht.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, die mobilen Röntgenanlagen auf der Grundlage einer Risikoanalyse wirksamer einzusetzen. Zudem sollte es die Rahmenbedingungen für den Einsatz der Anlagen verbessern.

19 Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH löst Tochtergesellschaft auf: jährlich 5 Mio. Euro Einsparung

Die Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes den Geschäftsbetrieb einer Tochtergesellschaft eingestellt. Sie übernahm deren Aufgaben und spart dadurch mindestens 5 Mio. Euro jährlich.

Die Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG) verkauft für den Bund land- und forstwirtschaftliche Flächen, die im Eigentum der ehemaligen DDR standen. Einige ihrer Aufgaben, wie die Bewirtschaftung der forstwirtschaftlichen Flächen, hatte sie einer Tochtergesellschaft übertragen. Mit dem fortschreitenden Verkauf dieser Flächen durch die BVVG verlor die Tochtergesellschaft zunehmend eine ihrer wesentlichen Aufgaben. In den letzten Jahren sind deshalb die Umsatzerlöse der Tochtergesellschaft stark gesunken, ohne dass ihre Betriebskosten entsprechend zurückgingen.

Der Bundesrechnungshof hat der BVVG empfohlen zu prüfen, ob die Auflösung der Tochtergesellschaft wirtschaftlich vorteilhafter ist.

Die BVVG hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und den Geschäftsbetrieb der Tochtergesellschaft mit Ablauf des Jahres 2014 eingestellt. Seither übernimmt die BVVG die Aufgaben der Tochtergesellschaft. Dies führt ab dem Jahr 2015 zu jährlichen Einsparungen von mindestens 5 Mio. Euro.

20 Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen will Dienstleistungen nur noch gegen kostendeckende Entgelte erbringen

Das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen will auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes Dienstleistungen für Einrichtungen außerhalb der unmittelbaren Bundesverwaltung nur noch gegen kostendeckende Entgelte erbringen.

Bislang hatte das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (BADV) häufig nicht kostendeckende Fallpauschalen verlangt oder Dienstleistungen sogar ohne Entgelt erbracht. Es begründete dies mit den unterschiedlichen Ergebnissen von Verhandlungen.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass sich das BADV seine Kosten für Dienstleistungen von Einrichtungen außerhalb der unmittelbaren Bundesverwaltung, z. B. Stiftungen, Vereinen oder Verbänden, nicht vollständig erstatten ließ. Damit verstieß es gegen das Haushaltsrecht des Bundes und verzichtete auf Einnahmen für den Bundeshaushalt. Der Bundesrechnungshof hat daher das BMF aufgefordert, das BADV anzuweisen, die Vereinbarungen mit diesen Kunden baldmöglichst auf kostendeckende Pauschalen umzustellen.

Das BADV strebt nun an, dass die Vereinbarungen mit allen Einrichtungen außerhalb der unmittelbaren Bundesverwaltung bis zum 1. Januar 2016 den haushaltsrechtlichen Regelungen entsprechen. Dies betrifft die Dienstleistungen Bezüge, Versorgung, Beihilfe, Reisekosten, Umzugskosten und Trennungsgeld. In einem ersten Schritt sind bereits 13 neue kostendeckende Dienstleistungsvereinbarungen abgeschlossen worden. Teilweise hat das BADV Fallpauschalen auf mehr als das Vierfache erhöht.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)

21 Entwicklung des Einzelplans 09

Das BMWi ist für die gesamte Wirtschaftspolitik des Bundes federführend zuständig. Darunter fallen Industrie, Gewerbe und Handel, Außenwirtschaftsförderung, Technologie- und Innovationspolitik, Bergbau, Marktordnung und Energie. Zu seinem Geschäftsbereich gehören sechs Behörden.

Einzelplan 09
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

	2014 Ist	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	7 303,4	7 394,7	7 527,0
Einnahmen des Einzelplans	849,7	4 213,9	462,2
Verpflichtungsermächtigungen	2 336,2	3 302,6	3 410,5
	Planstellen/Stellen		
Personal	7 735[a]	7 939	8 008

Erläuterung: [a] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Im Jahr 2014 gab das BMWi 7,3 Mrd. Euro aus. Davon verwendete es 85 % für Förderungen. Insbesondere die Ausgaben für Energie und Nachhaltigkeit stiegen wegen neuer Aufgaben in den Bereichen Energieeinsparung und Energiewende. Zudem verwaltete das BMWi 1,2 Mrd. Euro des Energie- und Klimafonds (EKF). Einen Teil der Förderprogramme bearbeiteten Projektträger.

Eingenommen hat das BMWi 850 Mio. Euro. Hiervon leitete es 145 Mio. Euro Zuschüsse des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung an die Länder weiter.

Vom Jahr 2015 bis zum Jahr 2019 sollen die Ausgaben des Einzelplans 09 um 365 Mio. Euro (4,9 %) sinken. Minderausgaben ergeben sich vor allem, weil neue Förderzusagen für die energetische Gebäudesanierung nur noch aus dem EKF finanziert werden. Darüber hinaus sinken die Finanzhilfen für den Steinkohlenbergbau. Zusätzliche Mittel sind insbesondere für das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt und die Energieforschung vorgesehen.

22 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie stellt Förderprogramm Explo II ein

Das BMWi folgt der Empfehlung des Bundesrechnungshofes und beendet das Förderprogramm zur Verbesserung der Versorgung der Bundesrepublik Deutschland mit kritischen Rohstoffen (Explo II). Für die Haushaltsjahre 2013 bis 2015 waren Ausgaben von insgesamt 22,5 Mio. Euro geplant. Insgesamt 20 Mio. Euro waren für die beiden Folgejahre vorgesehen. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass kein Bedarf für die Förderung bestand.

Mit einem Förderprogramm wollte die Bundesregierung mit einer gezielten Explorationsförderung die Versorgung der deutschen Industrie mit nicht-energetischen mineralischen Rohstoffen unterstützen. Das sind Rohstoffe wie Titan und Kobalt, deren künftige Versorgungslage als besonders kritisch eingeschätzt wird. Die Förderrichtlinie für das Förderprogramm trat im Januar 2013 in Kraft und ist bis Ende Dezember 2015 befristet. In den Haushaltsjahren 2013 bis 2015 waren für das Förderprogramm jeweils 7,5 Mio. Euro veranschlagt.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass bis Ende Januar 2015 Unternehmen 15 Förderanträge einreichten. Sechs dieser Anträge zogen sie zurück. Einen Antrag lehnte das BMWi ab. Es bewilligte Fördermittel für fünf Projekte von vier Unternehmen. Die Mittelabflüsse lagen 2013 und 2014 bei rund 380 000 Euro und blieben damit weit hinter den Erwartungen des BMWi zurück.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, das Förderprogramm nicht weiterzuführen und auf die externe Evaluation zu verzichten. Das BMWi folgt der Empfehlung des Bundesrechnungshofes und beendet das Förderprogramm.

23 BMWi beendet Finanzierung seiner Bundesanstalten aus Fördermitteln für kleine und mittlere Unternehmen

Das BMWi ist der wiederholten Forderung des Bundesrechnungshofes gefolgt und beendet das Förderprogramm „MNPQ-Transfer“. Das Förderprogramm stellte es als Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen dar, obwohl die Fördermittel im Wesentlichen seinen technisch-wissenschaftlichen Bundesanstalten zugutekamen. Für das Förderprogramm waren 3,5 Mio. Euro vorgesehen.

Im Jahr 2000 legte das BMWi ein Förderprogramm auf, mit dem es insbesondere kleine und mittlere Unternehmen unterstützen wollte. Ergebnisse von Forschung und Entwicklung sowie die Technologie aus seinen wissenschaftlich-technischen Bundesanstalten sollten verstärkt in diese Unternehmen transferiert werden.

Der Bundesrechnungshof beanstandete in einer Bemerkung aus dem Jahr 2003, dass das BMWi jedoch überwiegend Projekte mit Kernaufgaben der Bundesanstalten förderte. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nahm die Bemerkung im Jahr 2004 zustimmend zur Kenntnis. Das BMWi sagte zu, nur noch bereits bewilligte Projekte zu finanzieren.

Trotzdem erarbeitete das BMWi Verfahrensgrundsätze für das annähernd gleichartige, neue Programm „MNPQ-Transfer“. Dieses setzte es trotz erneut vorgetragener Kritik des Bundesrechnungshofes um.

Der Bundesrechnungshof prüfte das Programm „MNPQ-Transfer“ und stellte dabei u. a. fest, dass es wieder ausdrücklich mit „Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen“ überschrieben war. Die Fördermittel kamen aber auch diesmal überwiegend den Bundesanstalten für deren Kernaufgaben zugute.

Der Bundesrechnungshof machte deutlich, dass förderfähige Projekte und Kernaufgaben der Bundesanstalten nicht voneinander abgrenzbar sind. Technologietransfer als Hauptzweck des Programms ist gleichzeitig Kernaufgabe der Bundesanstalten. Kernaufgaben müssen die Bundesanstalten aus ihrem regulären Haushalt heraus finanzieren.

Das BMWi hatte noch im Prüfungsverfahren vorgetragen, es wolle das Förderprogramm überarbeitet fortführen. Nunmehr verzichtet es auf die Verlängerung des Förderprogramms. Der Bundesrechnungshof wird sich davon überzeugen, ob das BMWi seine Zusage einhält.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)

24 Entwicklung des Einzelplans 10

Das BMEL nimmt Aufgaben auf den Gebieten der Ernährung, der Land- und Forstwirtschaft, der ländlichen Räume sowie des gesundheitlichen Verbraucherschutzes wahr. Im Haushaltsjahr 2014 gab es dafür 5,2 Mrd. Euro aus.

Einzelplan 10
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

	2014 Ist	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	5 262,5	5 350,7	5 491,5
Einnahmen des Einzelplans	134,7	85,1	67,8
Verpflichtungsermächtigungen	510,2	1 105,6	1 230,0
	Planstellen/Stellen		
Personal	3 845[a]	4 089	4 143

Erläuterung: [a] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Der größte Teil der Ausgaben des Einzelplans 10 entfällt mit 3,7 Mrd. Euro auf die landwirtschaftliche Sozialpolitik. Träger der landwirtschaftlichen Sozialversicherung ist seit dem 1. Januar 2013 die Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau. Sie vereint die zuvor selbstständigen Träger der landwirtschaftlichen Sozialversicherung. Damit sollen u. a. Verwaltungs- und Verfahrenskosten gespart werden. Der Bundesrechnungshof begleitete die Organisationsreform. Er wird weiterhin prüfen, ob der neue Träger bestehende dezentrale Strukturen auflöst und den Personalbedarf so bemisst, dass die Verwaltungsausgaben sinken.

Ein weiterer Ausgabenschwerpunkt ist mit 567 Mio. Euro die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK). Die Verwendung dieser Bundesmittel darf der Bundesrechnungshof wegen fehlender Erhebungsrechte bei den Ländern grundsätzlich nicht prüfen. Dies birgt das Risiko prüfungsfreier Räume und schwächt das parlamentarische Budgetrecht. Derzeit laufen Abstimmungen zur Weiterentwicklung der GAK zu einer „Gemeinschaftsaufgabe ländliche Entwicklung". Ziel sollte es sein, dass der Bund ein eigenes Prüfungsrecht erhält, die Verwendung seiner Mittel zu kontrollieren.

„Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation" förderte das BMEL im Jahr 2014 mit 472 Mio. Euro. Die Ausgaben stiegen seit dem Jahr 2009 um 40 %.

25 Sondervermögen von mehr als 100 Mio. Euro nicht mehr notwendig

Die Landwirtschaftliche Rentenbank verwaltet seit dem Jahr 1952 ein Sondervermögen des Bundes. Dieses Zweckvermögen verwendet sie seit dem Jahr 2005, um Innovationen in der Landwirtschaft zu fördern. Die gleiche Aufgabe nimmt der Bund mit eigenen Programmen und Haushaltsmitteln wahr. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das Zweckvermögen aufzulösen und an den Bundeshaushalt abzuführen. So würden Doppelstrukturen beseitigt. Der Bund könnte seinem Haushalt mehr als 100 Mio. Euro zuführen.

Die Landwirtschaftliche Rentenbank verwaltet seit dem Jahr 1952 ein Zweckvermögen des Bundes. Mit dem Zweckvermögen sollen Innovationen in der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft, dem Gartenbau und der Fischerei gefördert werden. Zum Jahresende 2014 betrug es 109 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof untersuchte, wie die Landwirtschaftliche Rentenbank das Zweckvermögen verwaltete. Dabei stellte er fest, dass sie bei rund einem Drittel der geprüften Bewilligungen marktgängige Produkte oder Verfahren als Innovation förderte. Hierzu gehörte z. B. die Entwicklung eines Siegels für Weine, obwohl bereits sechs vergleichbare Siegel am Markt vorhanden waren.

Das BMEL fördert ebenfalls Innovationen in der Agrarwirtschaft. Es sieht darin eine Schwerpunktaufgabe seiner Fördertätigkeit. Im Jahr 2014 stellte es hierfür 59 Mio. Euro Bundesmittel bereit.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass das Sondervermögen nur zweckmäßig ist, wenn damit die Aufgabe effizienter erfüllt werden kann als durch eine Mittelveranschlagung im Bundeshaushalt. Das Zweckvermögen erfüllt diese Anforderung nicht. Er hat das BMEL deshalb gebeten, darauf hinzuwirken, dass das Sondervermögen aufgelöst und auf den Bund übertragen wird. Hierdurch könnten Doppelstrukturen beseitigt und dem Bundeshaushalt mehr als 100 Mio. Euro zugeführt werden.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMEL zügig auf eine entsprechende Gesetzesänderung hinwirkt.

26 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft muss bei Traditionsveranstaltung Vergaberecht beachten

Das BMEL richtet seit dem Jahr 1962 alle zwei Jahre ein internationales Seminar aus. Von Beginn an beauftragte es eine Tagungsstätte mit der Beherbergung und Verpflegung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer und weiteren Leistungen, ohne diese auszuschreiben. Die letzten drei Seminare kosteten jeweils mehr als 200 000 Euro. Alle Veranstaltungen hätten ausgeschrieben werden müssen.

Das BMEL richtet seit dem Jahr 1962 alle zwei Jahre ein vierzehntägiges internationales Seminar für rund 70 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus. Von Beginn an beauftragte das BMEL dieselbe Tagungsstätte, ohne die Leistung öffentlich auszuschreiben. Die letzte Veranstaltung kostete 209 000 Euro.

Der Bundesrechnungshof hat dies als Verstoß gegen die Vergabevorschriften sowie den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beanstandet. Er hat das BMEL aufgefordert, das Seminar künftig öffentlich auszuschreiben.

Das BMEL will die Leistung auch künftig ohne Ausschreibung an diese Tagungsstätte vergeben, da nur sie die Veranstaltung ausrichten könne. Gründe hierfür seien insbesondere die lange Tradition des Seminars, die Unterbringungsmöglichkeit der Tagungsstätte für mehr als 100 Personen, ihre günstige Verkehrsanbindung und der außergewöhnliche Einsatz ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass das BMEL als öffentlicher Auftraggeber Dienstleistungen nur gemäß den vergaberechtlichen Bestimmungen im Wettbewerb vergeben darf. Die vom BMEL vorgetragenen Argumente rechtfertigen keine Ausnahme.

27 Bundesinstitut für Risikobewertung kaufte unnötig Software

Das Bundesinstitut für Risikobewertung hat für das Einführen einer Software fast dreimal so viel Zeit benötigt wie geplant. Auch die Kosten haben sich fast verdreifacht. Zudem hat es unnötige Lizenzen für Erweiterungen der Software gekauft.

Das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) schloss im November 2009 einen Vertrag über das Liefern und Einführen einer Software für 500 000 Euro. Mit dieser Software wollte es eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) etablieren, seine Ressourcen planen und Geschäftsprozesse abwickeln. Das Projekt sollte Mitte 2011 abgeschlossen sein. Das BfR zahlte dem Auftragnehmer bis Ende 2013 rund 1,3 Mio. Euro. Der reguläre Betrieb der Software mit der für eine KLR erforderlichen Zeiterfassung begann Anfang 2014.

Das BfR kaufte Ende 2010 eine Softwareerweiterung mit 500 Anwenderlizenzen für ein Bestellsystem, die es zwei Jahre später beim Hersteller gegen andere Software tauschte, da es sie nicht benötigte. Darüber hinaus erwarb es 500 Anwenderlizenzen für ein Berichtswesen. Hiervon nutzte es über vier Jahre lang nur eine. Es zahlte dem Hersteller jährliche Wartungskosten von rund einem Fünftel des Softwarepreises. Die Wirtschaftlichkeit der Softwareerweiterungen hatte es nicht untersucht.

Der Bundesrechnungshof hat das Projektmanagement des BfR als unzureichend beanstandet. Das BfR hätte durch eine fundierte Feststellung seines tatsächlichen Bedarfs vermeiden können, Lizenzen zu früh und teilweise unnötig zu kaufen. Die fehlerhafte Bedarfsermittlung führte zu erheblichen, vermeidbaren Wartungskosten. Das BfR hat künftig Projekte umfassend zu planen, Empfehlungen der Bundesverwaltung zu berücksichtigen und Lizenzen erst zu kaufen, wenn sie tatsächlich benötigt werden.

28 IT-Sicherheitsmängel beim Bundesinstitut für Risikobewertung

Das Bundesinstitut für Risikobewertung verwendet unsichere IT-Komponenten und gefährdet so seine IT-Netze und die des Bundes. Es besitzt keine tragfähige IT-Sicherheitsorganisation und missachtet Vorgaben der verbindlichen IT-Sicherheitsleitlinie des Bundes.

Das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) ist im Geschäftsbereich des BMEL für den gesundheitlichen Verbraucherschutz zuständig. Ärzte melden dem BfR mögliche Vergiftungen von Patienten; Hersteller bestimmter Produkte legen ihm vertrauliche Rezepturen und Inhaltsstoffe offen.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seinen Erhebungen in den Jahren 2014 und 2015 fest, dass das BfR

- eine über 20 Kilometer lange IT-Netzverbindung in Berlin betrieb, die es über neun Monate nicht und danach nicht zulassungskonform verschlüsselte,
- für den IT-Netzwerkzugang seiner Beschäftigten in Telearbeit eine nicht zugelassene Fernzugriffstechnik einsetzte und
- lediglich einen Entwurf eines IT-Sicherheitskonzepts vom September 2009 besaß.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BfR die verbindliche IT-Sicherheitsleitlinie des Bundes missachtete und seine Pflichten als Nutzer des IT-Netzes des Bundes nicht erfüllte. Es besteht die Gefahr, dass Angreifer unverschlüsselte oder unzureichend geschützte IT-Netzwerkverbindungen auslesen oder verändern.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMEL auf, Bedrohungen im IT-Sicherheitsbereich umgehend entgegenzutreten. Hierfür muss es das BfR anweisen, unverzüglich ein angemessenes und wirksames IT-Sicherheitsmanagement zu etablieren und alle vorhandenen Sicherheitsmängel zu beheben.

29 Modellvorhaben „Regionale Bioenergieberatung“ beendet

Das BMEL hat nach einem Hinweis des Bundesrechnungshofes das Modellvorhaben zur regionalen Bioenergieberatung beendet. Dadurch werden Beratungsleistungen durch zwölf regionale Bioenergieberatungsstellen nicht mehr gefördert, die in Teilen unwirtschaftlich waren.

Dem BMEL stehen jährlich rund 50 Mio. Euro für die Erforschung und Entwicklung zur Verwendung nachwachsender Rohstoffe sowie für die entsprechende Öffentlichkeitsarbeit aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung. Mit diesen förderte es regionale Bioenergieberatungsstellen als Modellvorhaben mit Zuwendungen. Diese Beratungsstellen sollten vorrangig land- und forstwirtschaftliche Unternehmen über Bioenergieerzeugung und -nutzung beraten und die Öffentlichkeit über den Anbau von Pflanzen zur Energiegewinnung informieren. Hierfür stellte das BMEL von September 2009 bis Ende 2012 4,2 Mio. Euro zur Verfügung. Es beauftragte die Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe (FNR) damit, die Förderung umzusetzen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das BMEL

- Ziele nicht messbar beschrieb und
- nicht darlegte, dass das Vorhaben geeignet und erforderlich war, um zur Erfüllung von Bundesaufgaben beizutragen.

Die FNR

- wählte die Zuwendungsempfänger nicht nach einheitlichen Bewertungskriterien aus und
- nahm hin, dass Zuwendungsempfänger Aufträge ohne Wettbewerb vergeben und fehlerhafte Abrechnungen vorgelegt hatten.

Der Bundesrechnungshof hat das BMEL auf diese Mängel hingewiesen und aufgefordert, das Modellvorhaben zu beenden, Einzelfälle aufzuklären und Rückforderungen einzuleiten.

Das BMEL ist dem Hinweis gefolgt und hat das Modellvorhaben beendet. Es hat mitgeteilt, dass die Zuwendungsempfänger nach den Beanstandungen des Bundesrechnungshofes bereits Mittel zurückerstattet hätten. Ferner habe die FNR weitere Zuwendungen geprüft und Rückforderungen geltend gemacht. Darüber hinaus habe das BMEL organisatorische Änderungen bei der FNR durchgesetzt, die sicherstellen sollen, dass die haushaltsrechtlichen Bestimmungen beachtet werden.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

30 Entwicklung des Einzelplans 11

Der Einzelplan 11 ist nach dem Ausgabevolumen der größte Einzelplan im Bundeshaushalt. Im Jahr 2014 beliefen sich die Ausgaben auf 122,8 Mrd. Euro. Dies waren 41,5 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Die Ausgaben des Einzelplans 11 fließen weit überwiegend in soziale Sicherungssysteme, wie die Rentenversicherung und die Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Einzelplan 11
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

	2014 Ist	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	122 796,7	125 659,9	127 286,7
Einnahmen des Einzelplans	2 296,6	1 901,3	1 930,1
Verpflichtungsermächtigungen	1 571,7	2 843,0	2 475,9
	Planstellen/Stellen		
Personal	2 241[a]	2 423	2 434

Erläuterung: [a] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Die Aufgaben der Arbeitsförderung und der Rentenversicherung nehmen die Bundesagentur für Arbeit und die Rentenversicherungsträger eigenverantwortlich wahr. Sie finanzieren sich hauptsächlich über Beiträge. Darüber hinaus erhalten sie Zuschüsse und Erstattungen aus dem Einzelplan 11. Aufgrund der positiven Entwicklung des Arbeitsmarktes im Jahr 2014 konnten die Bundesagentur und die Rentenversicherungsträger höhere Beiträge einnehmen als im Jahr zuvor. Beide verzeichneten zudem Überschüsse.

In den nächsten Jahren ist mit steigenden Ausgaben aus dem Einzelplan 11 zu rechnen. Dies liegt u. a. an der demografischen Entwicklung sowie an steigenden Lebenshaltungskosten. Zudem will die Bundesregierung die Mittel für die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende erhöhen, um den aktuellen Herausforderungen zur Integration von Flüchtlingen zu begegnen.

31 Höhe der Grundsicherung im Alter im ersten Bezugsmonat häufig nicht richtig berechnet

Rentnerinnen und Rentner mit Anspruch auf Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung haben im ersten Bezugsmonat ihrer Rente meistens zu hohe Leistungen erhalten. Das BMAS muss sicherstellen, dass die zuständigen Behörden die Grundsicherung richtig berechnen.

Anspruch auf Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Grundsicherung) haben Personen, die ihren notwendigen Lebensunterhalt nicht aus Einkommen und Vermögen aufbringen können. Die Länder führen die Grundsicherung im Auftrag des Bundes aus. Der Bund beaufsichtigt sie und erstattet ihnen die Ausgaben.

Die Grundsicherung ist einkommensabhängig. Renten sind in dem Monat zu berücksichtigen, in dem sie auf dem Bankkonto eingehen. Viele Renten werden allerdings erst Ende des Monats, die Grundsicherung aber schon Anfang des Monats gezahlt. Im ersten Bezugsmonat für Rente und Grundsicherung rechneten die meisten der zuständigen Behörden deshalb die Renten nicht auf die Grundsicherung an. Sie zahlten daraufhin zu viel Grundsicherung, sodass dem Bund erhebliche Mehrausgaben entstanden sind.

Das BMAS hat die aufgezeigten Mängel bestätigt. Es hat jedoch über eineinhalb Jahre gegenüber den Ländern nichts unternommen, damit die zuständigen Behörden ordnungsgemäß handeln.

Der Bundesrechnungshof hat eine rechtmäßige Einkommensanrechnung gefordert. Er sieht das BMAS in der Pflicht sicherzustellen, dass die zuständigen Behörden monatliches Einkommen der Leistungsberechtigten bei der Grundsicherung richtig berücksichtigen.

32 Ausgabe und Abrechnung von Gutscheinen für private Arbeitsvermittlungen wird verbessert

Das BMAS wird darauf hinwirken, das Verfahren bei der Ausgabe und Abrechnung von Gutscheinen für private Arbeitsvermittlungen zu verbessern. Es will auf Bund-Länder-Ebene vorschlagen, Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes regelmäßig zu thematisieren.

Jobcenter sind als gemeinsame Einrichtungen oder als zugelassene kommunale Träger organisiert. Gemeinsame Einrichtungen betreiben die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und die Kommune zusammen, zugelassene kommunale Träger die jeweilige Kommune allein.

Zu den Aufgaben der Jobcenter gehört es, die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit zu unterstützen. Mit einem Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein für eine private Arbeitsvermittlung können Leistungsberechtigte eine private Arbeitsvermittlung in Anspruch nehmen. Diese kann mit dem Jobcenter abrechnen, wenn sie Leistungsberechtigte erfolgreich vermittelt hat.

Der Bundesrechnungshof stellte u. a. fest, dass die Jobcenter

- Gutscheine an Unberechtigte ausgaben,
- private Arbeitsvermittlungen vergüteten, obwohl die Voraussetzungen dafür nicht erfüllt waren,
- trotz Anzeichen für eine missbräuchliche Inanspruchnahme des Gutscheins, den Sachverhalt nicht weiter aufklärten und
- nicht wussten, wie viele Leistungsberechtigte durch den Gutschein die Hilfebedürftigkeit kurzfristig oder dauerhaft beendeten.

Das BMAS hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Die Bundesagentur wird ihre Fachlichen Hinweise für die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung überarbeiten. Die Beschäftigten sollen unterstützt und geschult, die Fachaufsicht intensiviert und die Wirkung der Gutscheine nachgehalten werden. Außerdem will das BMAS darauf hinwirken, dass die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes regelmäßig erörtert.

Der Bundesrechnungshof hält die in Aussicht genommenen und bereits eingeleiteten Schritte für geeignet, das Verfahren zu verbessern.

33 Berücksichtigung von Einkommen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende vereinfacht

Das BMAS beabsichtigt einen Pauschbetrag für die Absetzung des „Riester-Renten“-Beitrags sowie eine eigenständige Regelung zur vorläufigen Leistungsgewährung im SGB II einzuführen. Es will so die Berücksichtigung von Einkommen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende vereinfachen.

In der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind als Einkommen der Leistungsberechtigten grundsätzlich alle Einnahmen zu berücksichtigen. Davon sind u. a. Beiträge zur „Riester-Rente“ abzusetzen. Die Jobcenter müssen dabei die Regelungen zur abzugsfähigen Beitragshöhe beachten und dafür nach einer aufwendigen Berechnung das Einkommen der Leistungsberechtigten berücksichtigen. Steht die Höhe des Einkommens eines Leistungsberechtigten nicht fest, können die Jobcenter die Grundsicherungsleistungen vorläufig bewilligen. Wird bei der endgültigen Bewilligung ein geringerer Anspruch festgestellt, sind Überzahlungen zurückzufordern.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Jobcenter die Beiträge zur „Riester-Rente“ ohne Nachweise absetzten. Sie prüften auch nicht, ob die geltend gemachte Beitragshöhe den Vorschriften entsprach. Zudem bewilligten sie die Leistungen zur Grundsicherung häufig endgültig, obwohl im Bewilligungszeitraum Einkommen in monatlich unterschiedlicher Höhe zufloss und deshalb Korrekturen zu erwarten waren.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMAS empfohlen,

- das Verfahren zu vereinfachen und eine Pauschale abzusetzen sowie
- die vorläufige Bewilligung von Leistungen bei schwankenden Einkommen der Leistungsberechtigten eindeutig zu regeln.

Das BMAS hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Es will die Aufwendungen zur „Riester-Rente“ pauschalieren und eine eigene Vorschrift zur vorläufigen Entscheidung in das SGB II aufnehmen.

Bundesagentur für Arbeit

34 Bundesagentur für Arbeit verbessert ihr Verfahren zur Beteiligung der Beauftragten für den Haushalt

Die Bundesagentur für Arbeit hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes ihr Regelwerk zur Beteiligung der Beauftragten für den Haushalt an finanzwirksamen Maßnahmen überarbeitet.

Die Beauftragten für den Haushalt (Beauftragte) haben u. a. darüber zu wachen, dass die Beschäftigten ihrer jeweiligen Dienststelle den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beachten. Sie sind bei allen Maßnahmen von finanzieller Bedeutung zu beteiligen. Die Bundesagentur für Arbeit hat Betragsgrenzen festgelegt, bei deren Erreichen ihre Beschäftigten die Beauftragten beteiligen müssen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Beschäftigten den Beauftragten teilweise unvollständige Unterlagen vorlegten. Insbesondere fehlte es an angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu den geplanten Maßnahmen. Darüber hinaus waren die Betragsgrenzen nicht geeignet, um eine angemessene Beteiligung der Beauftragten sicherzustellen. Bei den besonderen Dienststellen, Regio-

naldirektionen und Agenturen für Arbeit führten die Betragsgrenzen dazu, dass die Beauftragten bei einem Großteil der Ausgaben ihrer Dienststelle nicht beteiligt wurden. In der Zentrale wirkte der Beauftragte mehrheitlich an Vorgängen mit, die nur einen geringen Anteil an den Gesamtausgaben hatten.

Die Bundesagentur für Arbeit hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes ihre internen Regelungen angepasst und Arbeitshilfen zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erstellt. Sie will damit die entscheidungserheblichen Unterlagen für die Beauftragten verbessern. Die Betragsgrenzen für deren Beteiligung hat die Bundesagentur für Arbeit zum Teil geändert. So will sie sicherstellen, dass die Beauftragten bei dem Großteil der Ausgaben ihrer Dienststellen mitwirken.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

35 Entwicklung des Einzelplans 12

Das BMVI hat die Aufgabe, die Entwicklung des Verkehrswesens in Deutschland zu gestalten und zu fördern, soweit der Bund zuständig ist. Seit Ende 2013 ist es auch für die digitale Infrastruktur zuständig, insbesondere für die Telekommunikationswirtschaft und die Breitbandförderung. Im Haushaltsjahr 2014 betrugen die Gesamtausgaben aus dem Einzelplan 12 mehr als 22 Mrd. Euro. Dies entsprach 7,6 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Mehr als die Hälfte der Ausgaben des Einzelplans 12 wurde für Investitionen verwendet. Diese flossen vor allem in den Straßen- und Schienenwegebau. Den größten Teil seiner Einnahmen erhielt das BMVI aus der Lkw-Maut (4,5 von 5,4 Mrd. Euro).

Einzelplan 12
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

	2014 Ist	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	22 350,2	23 281,4	24 404,0
Einnahmen des Einzelplans	5 427,9	5 833,9	6 018,4
Verpflichtungsermächtigungen	6 471,0	27 189,0	20 070,9
	Planstellen/Stellen		
Personal	20 220[a]	22 434	22 412

Erläuterung: [a] Ist-Besetzung am 1. Juni

- Im Jahr 2014 gab der Bund für die Eisenbahn 9,7 Mrd. Euro aus. Für den Ausbau der Schienenwege gewährt der Bund seinen Eisenbahninfrastrukturunternehmen vorhabenbezogene Zuschüsse. Die Unternehmen müssen im Einzelnen nachweisen, dass sie diese zweckentsprechend und wirtschaftlich verwenden. Für den Erhalt der Schienenwege zahlt der Bund den Unternehmen seit dem Jahr 2009 pauschale Zuwendungen, die mittlerweile auf durchschnittlich 3,3 Mrd. Euro pro Jahr angestiegen sind. Im Gegenzug haben sich die Unternehmen verpflichtet, die Schienenwege in einem durch Qualitätskennzahlen bestimmten Zustand zu erhalten. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes machen die derzeit vorgesehenen Kennzahlen den tatsächlichen Zustand der Schienenwege nicht hinreichend transparent. Außerdem fehlen Anreize, die Bundesmittel wirtschaftlich einzusetzen.
- Den Bau, Erhalt und Betrieb der Bundesfernstraßen finanzierte der Bund im Jahr 2014 mit 7,3 Mrd. Euro. Der Anteil für die Erhaltung der Straßen hat sich dabei im Vergleich zum Neubau leicht erhöht und soll im Jahr 2015 weiter ansteigen. Um den Informationsfluss zwischen dem BMVI und den Straßenbauverwaltungen der Länder zu fördern, gibt es dort mehrere IT-Systeme für Management und Controlling. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das BMVI diese bislang nicht ausreichend für seine Aufsichtsaufgaben nutzt. Er empfiehlt, die Systeme auf der Grundlage einheitlicher Standards bundesweit einzusetzen und aktuell zu halten.
- Für Ausbau, Erhalt und Betrieb der Bundeswasserstraßen gab der Bund im Jahr 2014 insgesamt 1,8 Mrd. Euro aus. Zuständig ist die bundeseigene Wasser- und Schifffahrtsverwaltung mit mehr als 11 000 Beschäftigten. Das BMVI bemüht sich seit mehreren Jahren, diese Verwaltung zu reformieren. So sollen u. a. die Anzahl der Wasser- und Schifffahrtsämter bis Ende 2025 vermindert, dabei jedoch sämtliche bestehenden Standorte erhalten werden. Der Bundesrechnungshof beobachtet den Fortgang der Reform kritisch und wird seine Prüfungs- und Beratungstätigkeit in diesem Bereich weiter verstärken.
- Bei der digitalen Infrastruktur sollen bis Ende des Jahres 2018 die bundesdeutschen Haushalte flächendeckend mit Übertragungsraten von mindestens 50 Megabit pro Sekunde versorgt werden. Die Ressourcen hierfür hat das BMVI nach bescheidenem Start nunmehr deutlich aufgestockt. Ob sie ausreichen, lässt sich noch nicht prognostizieren. Wesentlich für den Erfolg wird sein, dass das BMVI jetzt zügig die verwaltungsseitigen Voraussetzungen für die vorgesehene Förderung des Breitbandausbaus schafft.

36 Eisenbahn-Bundesamt soll systematisch überzahlte Zuwendungen von Eisenbahninfrastrukturunternehmen zurückfordern

Eisenbahninfrastrukturunternehmen haben Kosten gegenüber dem Bund systematisch zu hoch abgerechnet. Das Eisenbahn-Bundesamt forderte noch keine überzahlten Zuwendungen zurück.

Der Bund erstattet Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Unternehmen) zuwendungsfähige Kosten für den Neu- und Ausbau seiner Schienenwege. Dazu gehören auch Planungs- und Verwaltungskosten der Unternehmen.

Unternehmen rechneten ihre Kosten anders ab, als mit dem Bund vereinbart. Der Bund berücksichtigte dadurch Planungs- und Verwaltungskosten doppelt. Dies führte zu erheblichen Überzahlungen.

Das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) hat dargelegt, dass es die Schadenshöhe mit einem Stichprobenverfahren ermitteln will. Es ist dabei auf die Kooperationsbereitschaft der Unternehmen angewiesen. Erst nach drei Jahren erhielt es eine geeignete Datengrundlage für das Stichprobenverfahren.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI empfohlen, dafür Sorge zu tragen, die überzahlten Zuwendungen unverzüglich zurückzufordern. In künftigen Vereinbarungen sollte das EBA Sanktionsmöglichkeiten für den Fall vorsehen, dass die Unternehmen systematisch vereinbarungswidrig abrechnen.

37 BMVI entscheidet weiterhin ohne aktualisierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen über Bauvorhaben

Das BMVI führte Neu- und Ausbauvorhaben an Bundeswasserstraßen fort, ohne zugehörige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei wesentlich veränderten Rahmenbedingungen aktualisiert zu haben. Damit verstieß es gegen Haushaltsrecht und missachtete einen Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages.

Der Rechnungsprüfungsausschuss forderte das BMVI im Jahr 2012 auf, bei wesentlich veränderten Rahmenbedingungen die Wirtschaftlichkeit von Baumaßnahmen zu kontrollieren. Eine Fortführung muss es von dem Ergebnis der Untersuchung der Wirtschaftlichkeit abhängig machen. Der Beschluss beruhte auf einem Bericht des Bundesrechnungshofes über den Bau eines Schiffshebewerkes. Das BMVI hatte den Bau fortgeführt, obwohl die Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahme gefährdet war.

Im Jahr 2014 genehmigte das BMVI für ein Ausbauvorhaben Mehrkosten in dreistelliger Millionenhöhe. Dabei belegte es die Wirtschaftlichkeit lediglich mit einer vagen Abschätzung, wie sich das elf Jahre zuvor errechnete Nutzen-Kosten-Verhältnis geändert haben könnte. Auf die Kritik des Bundesrechnungshofes kündigte das BMVI an, es wolle den Wirtschaftlichkeitsnachweis jetzt nachholen.

Nachträgliche Wirtschaftlichkeitsnachweise genügen den haushaltsrechtlichen Anforderungen nicht. Das Erfordernis der Aktualisierung soll dem BMVI vielmehr zum Zeitpunkt der Entscheidung die relevanten Informationen zur Wirtschaftlichkeit verschaffen. Der Bundesrechnungshof wird bei seinen weiteren Prüfungen verstärkt untersuchen, ob das BMVI den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses beachtet.

38 Flugsicherung und Aufsicht klar trennen – Interessenkonflikte vermeiden

Das BMVI nimmt bei der Aufsicht über die Flugsicherung das Risiko von Interessenkonflikten und Zweifeln an der staatlichen Neutralität in Kauf. Es setzt in seinem zuständigen Referat seit Jahren Beschäftigte einer Flugsicherungs-Organisation ein. Diese unterliegt der staatlichen Aufsicht und steht zudem teilweise im Wettbewerb.

Flugsicherungsdienste, z. B. Kommunikations- und Navigationsdienste, dienen der Abwicklung des Luftverkehrs. Sie werden größtenteils von privatrechtlich organisierten Flugsicherungs-Organisationen erbracht. Bestimmte Flugsicherungsdienste sollen nach geltendem Recht zu Marktbedingungen als privatwirtschaftliche Dienstleistungen erbracht werden.

Die staatliche Aufsicht über die Flugsicherung obliegt dem Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF). Um dessen Unabhängigkeit zu gewährleisten, darf es kein Personal einer zu beaufsichtigenden Flugsicherungs-Organisation beschäftigen. Das BAF untersteht seinerseits der Aufsicht des BMVI. In dem dort zuständigen Referat „Flugsicherung“ ist seit über 15 Jahren jeweils ein Beschäftigter einer Flugsicherungs-Organisation mit Fluglotsenausbildung tätig. Die Beschäftigten werden von der Flugsicherungs-Organisation bezahlt und kehren i. d. R. später zu ihr zurück. Die Gefahr von Interessenkonflikten liegt bei dieser Konstellation auf der Hand. Dasselbe gilt für den Anschein einer unzulässigen Beeinflussung des Wettbewerbs bei Flugsicherungsdiensten.

Unabhängig hiervon beschloss der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages bereits im Jahr 2008, dass

- Einsätze externer Personen in der Bundesverwaltung, die Zweifel an der staatlichen Neutralität aufkommen lassen, nicht akzeptabel sind und
- Einsätze in Bereichen mit dem Risiko von Interessenkonflikten sowie materielle und fachliche Abhängigkeiten ausgeschlossen sein müssen.

Das BMVI hat ausgeführt, die beanstandeten Tätigkeiten seien unbedenklich und zudem unverzichtbar. Die Beschäftigten würden nicht mit der Aufsicht über das BAF betraut, auch träfen sie nicht die abschließenden Entscheidungen. Zu Interessenkonflikten oder Wettbewerbsgefährdungen sei es bislang nicht gekommen. Im Übrigen könne das dringend erforderliche entsprechende Fachwissen wegen der Gehaltsstrukturen des öffentlichen Dienstes nur auf diesem Wege im BMVI vorgehalten werden.

Der Bundesrechnungshof hat hervorgehoben, dass es hier nicht des Nachweises *konkreter* Interessenkonflikte bedarf. Vielmehr muss bereits deren strukturelle Möglichkeit vermieden werden, um nicht den Anschein unzulässiger Einflussnahme zu erwecken. Letztere setzt keineswegs die Befugnis zu abschließenden Entscheidungen voraus. Denn auch die fachlich geprägte Tätigkeit zur Vorbereitung von Entscheidungen birgt erhebliche Einflussmöglichkeiten,

zumal sie häufig mit einem Entscheidungsvorschlag verbunden sein wird.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVI die beanstandeten Tätigkeiten möglichst bald beendet. Sofern es nachweist, dass das entsprechende Fachwissen in seinem Haus unverzichtbar ist, sind hierfür andere Lösungen zu finden.

39 Schienenwegebau: Bund erhält vereinbarungswidrig eingesetzte 320 000 Euro zurück

Das Eisenbahn-Bundesamt hat 320 000 Euro von einem Eisenbahninfrastrukturunternehmen erfolgreich zurückgefordert. Es ist damit einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt.

Der Bund erstattet Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Unternehmen) auf vertraglicher Grundlage zuwendungsfähige Bau- und Planungskosten für Baumaßnahmen in seinem Schienenwegenetz. Die Unternehmen haben die Mittel des Bundes sparsam und wirtschaftlich zu verwenden. Fallen Erlöse an, z. B. aus dem Verkauf von Altmaterial, haben sie diese dem Bund gutzuschreiben.

Ein Unternehmen ließ Gleisanlagen durch Auftragnehmer erneuern. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Unternehmen hierfür zu hohe Kosten mit dem Bund abrechnete und ihm Erlöse nicht gutschrieb. Auch rechnete es mangelhaft erbrachte Leistungen der Auftragnehmer ab.

Der Bundesrechnungshof wies das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) auf die zu hohe Abrechnung des Unternehmens hin. Er bat darum, die zu Unrecht in Anspruch genommenen Bundesmittel von diesem zurückzufordern.

Das EBA hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes bestätigt. Das Unternehmen hat 320 000 Euro an den Bund zurückgezahlt.

40 Bund spart beim Bundesfernstraßenbau bis zu 8 Mio. Euro durch geänderte Planungen und Kostenbeteiligung Dritter

Nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes haben das BMVI und die Länder Planungen geändert und Dritte an den Kosten beteiligt. Dadurch spart der Bund bis zu 8 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof und die Prüfungsämter des Bundes Frankfurt am Main und Stuttgart stellten Mängel bei geplanten Baumaßnahmen an Bundesfernstraßen fest. Die Straßenbauverwaltung Bayern sah bei der Ortsumgehung der Bundesstraße B 304 Altenmarkt überhöhte Ausbaustandards für Kreuzungen vor, ohne ausreichend kostengünstigere Alternativen zu prüfen. Auch beim Neubau einer Kreuzung der Bundesstraße B 14 bei Ansbach berücksichtigte sie nicht alle wirtschaftlichen Alternativen. Die Straßenbauverwaltung Nordrhein-Westfalen plante beim Ausbau der Bundesstraße B 224 zur Bundesautobahn A 52 drei Brücken und eine Gemeindestraße breiter als erforderlich. Sie sah zudem Lärmschutzmaßnahmen vor, die nicht notwendig waren. Darüber hinaus gab sie Forderungen eines Dritten nach, Brücken mit größeren Spannweiten als notwendig zu bauen, ohne ihn an den Kosten zu beteiligen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, wirtschaftliche Alternativen zu prüfen, den Umfang der Neu- und Ausbauten auf das Notwendige zu beschränken sowie den Dritten an den Kosten der Brücken zu beteiligen.

Das BMVI und die Straßenbauverwaltungen haben die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und die Planungen geändert. Gegenüber den ursprünglichen Plänen spart der Bund in den beanstandeten Fällen bis zu 8 Mio. Euro.

41 Straßenbauverwaltung hat die Organisation der Vermessung verbessert

Die Straßenbauverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes organisatorische Maßnahmen ergriffen, um die Kontrollen von Vermessungen künftig zu verbessern. Hierdurch sollen Vermessungsfehler frühzeitig erkannt und Mehrkosten vermieden werden.

Der Bundesrechnungshof prüfte den Ausbau der Bundesautobahn A 2 zwischen Kamen und Hamm von vier auf sechs Streifen durch die Straßenbauverwaltung Nordrhein-Westfalen. Die Vermessungsabteilung der Straßenbauverwaltung hatte Bauunternehmen fehlerhafte Vermessungsdaten übergeben. Die Fehler blieben auch bei einer ersten Kontrollmessung unentdeckt. Dadurch wurde eine Brücke außerhalb der vorgesehenen Lage errichtet und die A 2 in dem Abschnitt um bis zu 0,45 m seitwärts versetzt gebaut. Ursächlich war, das die Straßenbauverwaltung die einschlägigen Richtlinien nicht ausreichend beachtet hatte. Um den verschobenen Abschnitt an die A 2 außerhalb des Abschnittes anzugleichen, musste die Autobahn auf einer Länge von 600 m angepasst werden. Es entstanden Mehrkosten von 0,6 Mio. Euro zulasten des Bundes.

Die Straßenbauverwaltung ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Sie hat zusagt, die organisatorischen Abläufe zu ändern und alle Beschäftigten auf das Vier-Augen-Prinzip hinzuweisen. Künftig will sie die Beschäftigten jährlich in den einschlägigen Vorschriften schulen und entsprechende Informationen hierzu auf ihre Intranet-Seiten stellen. Zudem wird sie der Bauüberwachung vor Ort alle Nachweise der Vermessungen aushändigen, um die Lage von Bauwerken kontrollieren zu können.

42 Verzicht auf einen Tunnel spart 20 Mio. Euro

Die Straßenbauverwaltung des Freistaates Bayern wird auf den Bau eines Tunnels verzichten. Dieser sollte einen beschrankten Bahnübergang in St. Georgen ersetzen, an dem nur vier Züge am Tag verkehrten. Durch die Empfehlung des Bundesrechnungshofes spart der Bund 20 Mio. Euro.

Die Straßenbauverwaltung des Freistaates Bayern hatte im Jahr 2006 in St. Georgen eine Unterführung geplant. Dadurch wollte sie einen beschrankten Bahnübergang an der Bundesstraße B 304 beseitigen. Zum damaligen Zeitpunkt verkehrten nur vier Züge pro Tag auf der Bahnstrecke. Der Bundesrechnungshof empfahl, auf den 4,3 Mio. Euro teuren Umbau des Bahnübergangs zu verzichten. Die Straßenbauverwaltung sagte zu, die Empfehlungen bei der weiteren Planung zu beachten.

Im Jahr 2012 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Straßenbauverwaltung ihre Zusage nicht eingehalten hatte. Statt der Unterführung plante sie nun einen 390 m langen Tunnel unter der Bahntrasse für 20 Mio. Euro. Grund für den Tunnel war die Absicht des Bahnstreckenbetreibers, die Anzahl der Zugfahrten unter bestimmten finanziellen Voraussetzungen mittelfristig zu erhöhen. Konkrete Pläne oder schriftliche Vereinbarungen gab es nicht.

Der Bundesrechnungshof hielt bei unverändert vier Zügen pro Tag den beschrankten Bahnübergang nach wie vor für verkehrssicher und ausreichend leistungsfähig. Er sah daher keinen ausreichenden Nutzen den hohen Kosten eines Tunnels gegenüberstehen. Das BMVI hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen, auf den Bau des Tunnels zu verzichten. Es hat zugesagt, die Planung zurückzustellen, bis über die Erhöhung der Anzahl der Zugfahrten entschieden ist. Dadurch spart der Bund derzeit 20 Mio. Euro.

43 Straßenbauverwaltungen zahlen 1,5 Mio. Euro an den Bund zurück

Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein haben den Bund mit zu hohen Ausgaben für den Betriebsdienst auf Bundesfernstraßen belastet. Nach Prüfung durch den Bundesrechnungshof haben beide Länder dem Bund insgesamt 1,5 Mio. Euro zurückgezahlt.

Die Straßenbauverwaltungen der Länder verwalten die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes. Die Straßenmeistereien sind dabei nicht nur für den Betriebsdienst auf Bundesstraßen, sondern auch für den auf Landes- und Kreisstraßen zuständig. Die hierfür anfallenden Ausgaben sind in Direkt- und Gemeinschaftsaufwand unterteilt. Sie sind je nach Zuordnung vom Bund, Land oder Kreis zu tragen (Straßenbaulastträger).

Der Gemeinschaftsaufwand ist keinem Straßenbaulastträger unmittelbar zuzuordnen und wird nach einem Lohnstundenschlüssel aufgeteilt. Die Straßenbauverwaltungen berechnen dazu jährlich die Summe aller Lohnstunden, die für den Betriebsdienst in den genannten drei Straßenklassen angefallen sind. Dann ermitteln sie, wieviel Lohnstunden jeweils für Bundes-, Landes-, und Kreisstraßen erbracht wurden. Aus dem Verhältnis der Lohnstunden für eine Straßenklasse zur Gesamtsumme der Lohnstunden ergibt sich der Anteil des jeweiligen Straßenbaulastträgers am Gemeinschaftsaufwand.

Der Direktaufwand ist in Aufwendungen unterteilt, die nur dem Bund oder den Ländern bzw. den Kreisen zuzuordnen sind. Schadenersatzleistungen aus Unfällen mit Betriebsdienst-Fahrzeugen auf Bundesstraßen sind als Direktaufwand von den Ländern zu tragen. Entsprechendes gilt für Unfälle auf Bundesautobahnen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die von der Straßenbauverwaltung Nordrhein-Westfalen ermittelten Lohnstundenschlüssel auch auf Bundesautobahnen geleistete Lohnstunden enthielten. Diese zählen aber nicht zu den Lohnstunden des Gemeinschaftsaufwands. Die Straßenbauverwaltung Schleswig-Holstein belastete den Bund mit Schadenersatzleistungen aus Unfällen mit Betriebsdienst-Fahrzeugen, statt diese dem Land zuzuordnen. In beiden Fällen leistete der Bund daher zu hohe Zahlungen für den Betriebsdienst.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb gefordert, dass Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein die zu Unrecht dem Bund angelasteten Ausgaben erstatten. Daraufhin zahlten Nordrhein-Westfalen dem Bund 1,1 Mio. Euro und Schleswig-Holstein 0,4 Mio. Euro zurück.

44 Bund spart durch Verzicht auf die Anschlussstelle Edisonstraße in Kiel 3,7 Mio. Euro

Das BMVI hat sich nicht mit 3,7 Mio. Euro an dem Bau der Anschlussstelle Edisonstraße in Kiel beteiligt. Nach einem entsprechenden Hinweis des Bundesrechnungshofes hat das BMVI festgestellt, dass dieser Anschluss an die Bundesautobahn A 21 nicht notwendig ist. Die Stadt Kiel, deren Wunsch die Anschlussstelle war, hat schließlich auch auf deren Bau verzichtet.

Die Straßenbauverwaltung des Landes Schleswig-Holstein plant den Ausbau der Bundesstraße B 404 zur Bundesautobahn A 21. Sie ließ am Stadtrand von Kiel die Anschlussstelle Wellseedamm errichten. Im nächsten Abschnitt plante sie eine weitere Anschlussstelle Edisonstraße. Der Abstand zwischen den beiden Anschlussstellen sollte etwa 400 m betragen.

Der Bundesrechnungshof wies mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hamburg das BMVI auf methodische Fehler in den Verkehrsgutachten zu den beiden Anschlussstellen hin. Die Anschlussstelle Edisonstraße

konnten die Gutachten nicht rechtfertigen. Die Straßenbauverwaltung stellte schließlich fest, dass die vorhandene Anschlussstelle Wellseedamm mit einfachen Mitteln optimiert werden kann. Sie wäre dann in der Lage, auch den Verkehr der geplanten Anschlussstelle Edisonstraße aufzunehmen.

Der Bundesrechnungshof hat daraufhin das BMVI aufgefordert, keine Bundesmittel für die Anschlussstelle Edisonstraße zur Verfügung zu stellen.

Das BMVI ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Der Bund spart dadurch Baukosten in Höhe von 3,7 Mio. Euro. Auch die Stadt Kiel, die diese Anschlussstelle zunächst gewünscht hatte, hat auf den Bau verzichtet.

45 Bund spart über 3,8 Mio. Euro durch Umplanung von Brücken

Die Straßenbauverwaltung des Landes Niedersachsen hat ihre Planungen für die Bundesautobahn A 39 geändert. Sie hat damit Forderungen des Bundesrechnungshofes und des BMVI umgesetzt. Ein Unterführungsbauwerk entfällt und zwei Brücken werden deutlich kleiner. Der Bund spart dadurch über 3,8 Mio. Euro.

Die Straßenbauverwaltung des Landes Niedersachsen plante in einem neuen Abschnitt der Bundesautobahn A 39 mehrere Brücken und Durchlässe. Für Radfahrer wollte sie in geringer Entfernung von einer Brücke mit Radweg zusätzlich eine Unterführung unter der Autobahn bauen lassen. Eine Brücke für einen unbefestigten Wirtschaftsweg sollte etwa 10 m breit werden. Eine 230 m lange Talbrücke sollte ein schmales Gewässer überqueren. Diese Planung legte die Straßenbauverwaltung dem BMVI zur Zustimmung vor.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hamburg die Planung. Er zeigte auf, dass die zusätzliche Radwegunterführung nicht notwendig ist. Beide Brücken waren zudem zu groß dimensioniert, was bei einer Brücke auch das BMVI festgestellt hatte.

Die Straßenbauverwaltung ist den Forderungen von Bundesrechnungshof und BMVI gefolgt. Sie hat ihre Planung mittlerweile geändert. Der Bund spart durch die Änderungen bei den Bauwerken mehr als 3,8 Mio. Euro.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

46 Entwicklung des Einzelplans 14

Im Jahr 2014 entfielen auf den Verteidigungshaushalt 33,1 Mrd. Euro. Für das Jahr 2016 sind Ausgaben von 34,4 Mrd. Euro und damit 11 % der Gesamtausgaben des Bundes vorgesehen.

Einzelplan 14
Bundesministerium der Verteidigung

	2014 Ist	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	33 131,1	32 974,2	34 366,3
Einnahmen des Einzelplans	719,1	292,1	242,1
Verpflichtungsermächtigungen	2 540,8	8 643,7	16 591,7
	Planstellen/Stellen		
Personal	254 933[a]	267 667	261 104

Erläuterung: [a] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Die Ausgaben für die militärischen Beschaffungen sollen von 4,1 Mrd. Euro im Jahr 2015 auf 4,7 Mrd. Euro im Jahr 2016 steigen. Da sich die Beschaffung von mehreren Waffensystemen verzögerte, gab das BMVg im Jahr 2014 für militärische Beschaffungen 17,4 % (762,7 Mio. Euro) weniger aus als geplant. Es nahm auch nur 22 % der dafür veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch.

Künftig sollen die Streitkräfte schneller als bisher über einsatzfähige Waffensysteme und anderes Gerät verfügen und schneller einsatzbereit sein. Die Materialerhaltung soll verbessert und die Ausrüstung modernisiert werden. Derzeit ist noch nicht absehbar, welche Auswirkungen dies im Finanzplanungszeitraum auf das Volumen des Einzelplans 14 haben wird. In den vergangenen Jahren sind die Ausgaben für die Materialerhaltung trotz sinkender Bestände an Luftfahrzeugen, Landfahrzeugen, Schiffen und Booten gestiegen. Die Personalausgaben sind trotz Strukturreform nicht gesunken. Setzen sich diese Entwicklungen fort, wird für verteidigungsinvestive Ausgaben wenig Spielraum bleiben.

Die Bundeswehr kooperiert seit dem Jahr 2002 in sogenannten Beteiligungsgesellschaften mit Industrieunternehmen. Inzwischen hat der Bund die Gesellschaften als Inhouse-Gesellschaften in sein Eigentum übernommen oder plant die Übernahme. Das BMVg analysiert derzeit, wie es die Kooperationen mit privaten Partnern zukünftig gestalten will.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMVg zu analysieren, welche „Kernleistungen“ für den Grundbetrieb und die Einsatzbereitschaft der Bundeswehr unabdingbar sind. Auf dieser Grundlage kann es festlegen, welche Leistungen die Bundeswehr künftig selbst übernehmen muss, welche Leistungen Inhouse-Gesellschaften erbringen können und welche Leistungen bei Dritten beschafft werden sollen. Die Bundeswehr sollte dabei berücksichtigen, wie sie ihr eigenes Wissen erhalten kann, auch um

die Qualität der Leistung des Kooperationspartners bewerten und abnehmen zu können. Das BMVg muss außerdem bei den Gesellschaften über angemessene Kontrollmöglichkeiten verfügen und unmittelbar auf die Daten und das Berichtswesen der Gesellschaften zugreifen können.

47 Teure Zwischenstationierung trotz Hinweis auf günstigere Lösung

Das BMVg hat an der Zwischenstationierung eines Artillerielehrbataillons festgehalten, obwohl es Hinweise auf eine wirtschaftliche Unterbringungsalternative gab. Danach wäre es um mindestens 5,6 Mio. Euro kostengünstiger gewesen, das Artillerielehrbataillon bis zu seiner endgültigen Unterbringung am bisherigen Standort zu lassen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMVg, vor der Umsetzung von Stationierungsentscheidungen zu prüfen, ob die Planungen noch aktuell und wirtschaftlich sind.

Das BMVg hatte festgelegt, den bisherigen Standort eines Artillerielehrbataillons zu schließen. Die Bundeswehr entschied, das Artillerielehrbataillon bis zur Herrichtung der Kaserne am künftigen Standort vorübergehend in einer anderen Kaserne zu stationieren. Sie berücksichtigte bei ihrer Entscheidung weder die Kosten noch die Alternative, den bisherigen Standort länger zu nutzen.

Nachdem sich abzeichnete, dass sich die Baukosten für die Zwischenstationierung auf 12,6 Mio. Euro vervierfachen, bewertete die Bundeswehr den Zustand der Kaserne des Artillerielehrbataillons am bisherigen Standort. Sie ermittelte dort Baukosten von maximal 7 Mio. Euro für einen befristeten Verbleib. Sie empfahl als wirtschaftliche Lösung, vorübergehend am bisherigen Standort zu bleiben. Trotzdem hielt das BMVg an der Zwischenstationierung fest.

Ende 2014 ist das Artillerielehrbataillon umgezogen. Im Mai 2015 schätzte die Bundeswehr die Baukosten für die Zwischenstationierung auf 13,7 Mio. Euro. Das BMVg plant, die Kaserne nach der Zwischenstationierung im Jahr 2019 zu schließen.

Das BMVg hat erklärt, es habe die Baukosten für einen befristeten Verbleib am bisherigen Standort auf 13,66 Mio. Euro geschätzt. Deshalb habe es an der Zwischenstationierung als wirtschaftliche Lösung festgehalten.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass sich die Bundeswehr für die Zwischenstationierung entschied, ohne die Wirtschaftlichkeit zu untersuchen. Er hat außerdem kritisiert, dass das BMVg weiterhin an der Zwischenstationierung festhielt, obwohl es Hinweise gab, dass sie nicht wirtschaftlich war. Die Einschätzung des BMVg zu den Baukosten am bisherigen Standort entsprach nicht dem von der Bundeswehr festgestellten baulichen Zustand. Das BMVg berücksichtigte nicht, dass einige Baumaßnahmen bereits ausgeführt und die meisten Gebäude für eine befristete Nutzung voll funktionstüchtig waren.

Die Vorgehensweise bei der Verlegung des Artillerielehrbataillons zeigt, dass das BMVg bei der Umsetzung seiner Stationierungsentscheidungen die Kosten nicht immer angemessen berücksichtigt. In den nächsten Jahren stehen in der Bundeswehr weitere Verlegungen an, die mit umfangreichen Baumaßnahmen verbunden sind. Der Bundesrechnungshof hat dem BMVg empfohlen, künftig vor der Umsetzung von Stationierungsentscheidungen zu prüfen, ob die geplante Umsetzung noch aktuell und wirtschaftlich ist. Außerdem sollte es wegen der hohen Investitionen untersuchen, ob eine Nutzung der für die Zwischenstationierung hergerichteten Kaserne über das Jahr 2019 hinaus wirtschaftlich ist.

48 Bundeswehr plant Neubau für nicht ausgelastete Werkstatt

Die Bundeswehr betreibt im Marinearsenal eine unwirtschaftliche Tischlerei. Diese war in der Vergangenheit nicht ausgelastet. Die Bundeswehr beabsichtigt, für diese Tischlerei und weitere Werkstätten neue Gebäude zu errichten.

Im Marinearsenal repariert die Bundeswehr Schiffe und Boote der Marine. Hierzu betreibt das Marinearsenal mehrere Werkstätten, darunter eine Tischlerei. Es plant, neue Gebäude für die Werkstätten zu errichten.

Die Tischlerei war mit ihren Aufgaben nicht ausgelastet, obwohl ihr zusätzliche Aufgaben übertragen wurden. So fertigten die Mitarbeiter der Tischlerei repräsentative Gebrauchsgegenstände und Erinnerungsgaben. Darüber hinaus unterstützten sie z. B. die maritime Großveranstaltung „Wochenende an der Jade“ oder erbrachten Leistungen zur Instandhaltung der Liegenschaft.

Die in der Tischlerei hergestellten Werkstücke waren erheblich teurer als auf dem freien Markt. Die Mitarbeiter fertigten z. B. Strickleitern für 7 000 Euro. Am Markt waren Strickleitern für 300 Euro erhältlich. Erinnerungsmünzen wurden am Markt ab 4 Euro pro Stück angeboten. Im Marinearsenal kostete die Fertigung 172 Euro. Für unnötig hält der Bundesrechnungshof die Herstellung einer Schiffsglockenhalterung für 8 000 Euro für ein außer Dienst zu stellendes Schiff. Zudem war in vielen Fällen die aufwendige Gestaltung der Gebrauchsgegenstände entbehrlich.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundeswehr aufgefordert, vor dem Neubau von Werkstätten zu prüfen,

- in welchem Umfang die Bundeswehr Tischlerleistungen für die Reparatur ihrer Schiffe und Boote benötigt,
- wie das Marinearsenal den Bedarf für Tischlerleistungen decken kann und
- ob eine eigene Tischlerei wirtschaftlich ist.

Der Bundesrechnungshof hat zudem empfohlen, überwiegend repräsentative Ausrüstungsgegenstände nicht oder weniger aufwendig zu erstellen.

Da weitere Werkstätten in neuen Gebäuden untergebracht werden sollen, hält es der Bundesrechnungshof für erforderlich, zuvor auch deren Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit zu prüfen.

49 Bundeswehr sollte ungenutzte kettengetriebene Geländefahrzeuge verwerten

Die Bundeswehr hat alte kettengetriebene Geländefahrzeuge nicht verwertet, die sie zuletzt immer weniger einsetzte. Zum Teil werden sie nicht mehr benötigt. Einige Anhänger dieser Fahrzeuge hat die Bundeswehr noch nie bewegt. Trotzdem will sie nur wenige überzählige Fahrzeuge aussondern.

Der BV 206 ist ein kettengetriebenes Geländefahrzeug, das aus einem Vorder- und einem Hinterwagen besteht, die fest miteinander verbunden sind und einen Anhänger ziehen kann. Die Bundeswehr verfügt über 162 ältere, ungeschützte Fahrzeuge und 189 neuere, gepanzerte Fahrzeuge sowie 156 Anhänger.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundeswehr die ungeschützten Fahrzeuge immer weniger nutzte. Bei den geschützten Fahrzeugen stieg die Laufleistung leicht an. Die Bundeswehr möchte nahezu alle BV 206 behalten. In die ungeschützten Fahrzeuge lässt sie für 6,6 Mio. Euro einen Überrollschutz einbauen.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundeswehr alte, seit Jahren wenig oder nicht genutzte Fahrzeuge nicht aussondert. Er erwartet, dass die Bundeswehr vermehrt geschützte Fahrzeuge verwendet. Überzählige ungeschützte Fahrzeuge und Anhänger sollte die Bundeswehr aussondern und verwerten. Sie könnte hierfür Erlöse erzielen, ihre Materialerhaltungskosten senken und Umbaukosten sparen.

50 Ausgaben von 5 Mio. Euro für unnötiges Zubehör von Rettungswesten vermeiden

Die Bundeswehr hat in den Jahren 2004 bis 2011 vollständige Sätze modular aufgebauter Körperschutz- und Rettungswesten für die Besatzungen ihrer Transportflugzeuge und Hubschrauber erworben. Sie nutzte dabei jedoch nicht den Vorteil, einzelne Komponenten bedarfsgerecht zu beschaffen. Die Bundeswehr könnte künftig 5 Mio. Euro einsparen, wenn sie beim Ersatz der modular aufgebauten Körperschutz- und Rettungswesten nur die Komponenten kauft, die sie benötigt. Die Bundeswehr verwendete darüber hinaus Altmodelle weiter und lagerte gleichzeitig neue Westen ein, was unwirtschaftlich ist.

Die Bundeswehr führte im Jahr 2004 eine modular aufgebaute Körperschutz- und Rettungsweste für die Besatzungen von Transportflugzeugen und Hubschraubern aller Teilstreitkräfte ein. Der modulare Aufbau ermöglicht, einzelne Komponenten bedarfsgerecht zu beschaffen. Der ballistische Schutz, die Stehhaltegurte und die Rettungskragen werden nicht bei jedem Flug und nicht von jedem Besatzungsmitglied benötigt. Sie machen mehr als zwei Drittel des Preises der vollständigen Weste aus. Der Bundesrechnungshof hält allein beim ballistischen Schutz und bei den Stehhaltegurten einen mindestens 50 % verringerten Bestand für möglich. Damit ließen sich beim Kauf neuer Westen Ausgaben von mindestens 5 Mio. Euro vermeiden. Die Bundeswehr nutzte zudem Altmodelle der Überlebenswesten und Fliegerschwimmwesten weiter und lagerte neue Körperschutz- und Rettungswesten ein, die die Altmodelle ersetzen sollten.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundeswehr die wirtschaftlichen Vorteile einer modular aufgebauten Weste nicht nutzte. Der modulare Aufbau ermöglicht, einzelne Komponenten bedarfsgerecht zu beschaffen.

Der Bundesrechnungshof hat auch beanstandet, dass Altmodelle weiter zu nutzen und gleichzeitig neue Westen einzulagern, nicht wirtschaftlich ist.

Das BMVg wird prüfen, ob die ballistischen Komponenten gesondert erworben und gelagert werden können. Es hat auch zugesagt, die noch genutzten Altmodelle schnellstmöglich durch die neuen Westen zu ersetzen und damit den unnötigen Aufwand für Lagern und Sicherheitsinspektionen zu beenden.

Die Bundeswehr sollte für die Komponenten Stehhaltegurte und Rettungskragen den Bedarf feststellen. Anschließend sollte sie prüfen, ob es wirtschaftlich ist, die Komponenten der Westen gesondert zu erwerben und zu lagern oder die vollständigen Sätze zu kaufen.

51 Bundeswehr beseitigt schwere Sicherheitsmängel in IT-Systemen

Die Bundeswehr hat nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes schwere Sicherheitsmängel in zwei IT-Systemen beseitigt. Sie hat damit die Daten besser gegen missbräuchliche und unbeabsichtigte Änderungen geschützt.

Der Bundesrechnungshof prüfte, mit welchen Berechtigungen die Bundeswehr ihre Beschäftigten in zwei wichtigen IT-Systemen ausgestattet hatte. Die Systeme nutzt die Bundeswehr u. a. dazu, Dienstbezüge an ihre Beschäftigten zu zahlen sowie Waren und Dienstleistungen einzukaufen. Im Jahr 2013 zahlte die Bundeswehr über beide Systeme rund 23 Mrd. Euro.

Insbesondere die für die technische Betreuung der Systeme zuständigen Administratoren stattete die Bundeswehr mit nahezu uneingeschränkten Berechtigungen aus. So konnten sie Daten oder Aufzeichnungen sicherheitsrelevanter Ereignisse, z. B. unberechtigte Systemzugriffe, verändern oder löschen. Mehrere tausend andere Beschäftigte konnten Lieferanten anlegen und zugleich Zahlungen an sie veranlassen.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundeswehr nicht vorgab, welche Beschäftigten wie berechtigt sein sollten. Zudem stattete sie zu viele Beschäftigte mit zu umfangreichen Berechtigungen aus. Sie ließ zu, dass die Administratoren nahezu uneingeschränkt und unerkannt in den Systemen handeln und andere Beschäftigte unbemerkt zahlungsrelevante Daten verändern konnten.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVg empfohlen, ein Berechtigungskonzept für alle Beschäftigten zu erarbeiten, es umzusetzen und regelmäßig zu prüfen, ob es eingehalten wird.

Das BMVg hat sich der Bewertung des Bundesrechnungshofes angeschlossen. Die Bundeswehr hat die Mängel fast vollständig beseitigt; die verbliebenen Mängel wollte sie bis Mitte 2015 abgestellt haben. Der Bundesrechnungshof wird dies prüfen.

52 Bundeswehr revidiert Standortentscheidung für Fallschirmsprungausbildung

Das BMVg hat seine Pläne aufgegeben, die Luftlande- und Lufttransportausbildung von Altenstadt in Bayern nach Oldenburg in Niedersachsen zu verlegen. Mit dieser Entscheidung spart die Bundeswehr 50 Mio. Euro.

Das BMVg gab im Oktober 2011 die Auflösung der Luftlande- und Lufttransportschule in Altenstadt bekannt. Es plante, ab dem Jahr 2016 einen Ausbildungsstützpunkt in Oldenburg zu errichten. Den Standort Altenstadt wollte das BMVg für ein neues Bataillon erhalten.

Der Bundesrechnungshof beanstandete, dass das BMVg daran festhielt, die Fallschirmsprungausbildung nach Oldenburg zu verlagern, obwohl der Standort Altenstadt erhalten bleiben sollte. Er wies darauf hin, dass damit vermeidbare Ausgaben von bis zu 50 Mio. Euro entstehen können. Zudem waren am Standort Oldenburg ungünstigere Bedingungen und deshalb ein niedrigeres Ausbildungsniveau sowie mehr Aufwand und höhere Betriebskosten zu erwarten. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, auf die Verlagerung der Fallschirmsprungausbildung nach Oldenburg zu verzichten.

Das BMVg hat entschieden, die Fallschirmsprungausbildung in Altenstadt zu belassen. Seit der Stationierungsentscheidung im Jahr 2011 hätten sich die Rahmenbedingungen geändert. Die Bundeswehr spart so 50 Mio. Euro bei unveränderter Ausbildungsqualität. Das BMVg folgt damit im Ergebnis den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

Bundesministerium für Gesundheit (BMG)

53 Entwicklung des Einzelplans 15

Das BMG ist für den rechtlichen Rahmen der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung zuständig und bezuschusst die Krankenkassen. Daneben verfügt es über Regelungskompetenzen auf dem Gebiet der Gesundheit und befasst sich mit Maßnahmen zum Gesundheitsschutz und zur Krankheitsbekämpfung. Fünf nachgeordnete Behörden unterstützen es bei seinen Aufgaben.

Die Ausgaben im Einzelplan 15 im Haushaltsjahr 2014 beliefen sich auf 11 Mrd. Euro und machten 3,7 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt aus.

Einzelplan 15
Bundesministerium für Gesundheit

	2014 Ist	2015 Soll	2016 Soll
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	11 057,2	12 066,9	14 574,2
Einnahmen des Einzelplans	135,0	107,0	110,9
Verpflichtungsermächtigungen	240,6	75,5	69,9
	Planstellen/Stellen		
Personal	1 967[a]	2 058	2 115

Erläuterung: [a] Ist-Besetzung am 1. Juni.

- Mit 10,5 Mrd. Euro im Jahr 2014 macht der Zuschuss des Bundes an den Gesundheitsfonds 95 % der Ausgaben des Einzelplans 15 aus. Aus dem Gesundheitsfonds erhalten die Krankenkassen Zuweisungen für ihre Leistungs- und Verwaltungsausgaben. Im Jahr 2015 soll der Bundeszuschuss 11,5 Mrd. Euro betragen. Für das Jahr 2016 sieht die Finanzplanung des Bundes einen Bundeszuschuss von 14 Mrd. Euro vor, der in den Folgejahren auf 14,5 Mrd. Euro steigen soll.
- Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Krankenkassen nicht ermitteln können, welche Kosten ihnen beim Einzug des Sozialversicherungsbeitrags entstehen. Die Sozialversicherungsträger streiten über die Höhe der Vergütung für den Einzug (derzeit 853 Mio. Euro pro Jahr). In einer weiteren Prüfung hat der Bundesrechnungshof die unzureichende Personalausstattung der Medizinischen Dienste der Krankenversicherung beanstandet.
- Das BMG fördert ab dem Jahr 2014 den Abschluss privater Pflegevorsorgeversicherungen. Trotz eines sinkenden Soll-Ansatzes für das Jahr 2016 rechnet das BMG mit steigenden Ist-Ausgaben gegenüber dem Jahr 2015. Die Anzahl der förderfähigen Verträge sei nunmehr besser abzuschätzen.
- 41 Mio. Euro wendete das BMG im Jahr 2014 für Maßnahmen der Gesundheitsprävention auf. Daneben setzte es 58 Mio. Euro für Ressortforschung, Modellvorhaben und institutionell geförderte Forschungseinrichtungen ein. Für internationale Aufgaben verwendete es 33 Mio. Euro.

54 Festsetzung und Verwendung von Zuwendungen nicht ausreichend geprüft

Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung hatte die Verwendung von Zuwendungen durch einen eingetragenen Verein nicht oder nicht rechtzeitig geprüft. Obwohl der Bundesrechnungshof mehrfach darauf hinwies, stellte

sie diesen Mangel nicht ab. Zudem berücksichtigte sie die Vermögenssituation des Vereins bei der Förderung lange Zeit nicht.

Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) gewährt dem Verein seit mehr als 25 Jahren Zuwendungen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass sie von den Verwendungsnachweisen der Jahre 2003 bis 2012 weniger als ein Drittel geprüft hatte. Diesen Verwendungsnachweisen lag ein Fördervolumen von 45,5 Mio. Euro zugrunde.

Der Verein hatte Ende 2014 durch Erbschaften und Spenden eine Rücklage von 4,2 Mio. Euro aufgebaut. Bildet ein Zuwendungsempfänger eine Rücklage, kann der Zuwendungsgeber verlangen, dass sie aufgelöst wird. Grund ist, dass Zuwendungen nur gewährt werden dürfen,

- wenn der Bund an der Erfüllung eines bestimmten Zwecks durch Stellen außerhalb der Bundesverwaltung ein erhebliches Interesse und
- der Zuwendungsempfänger keine ausreichenden Eigenmittel für diese Aufgabe hat.

Der Bundesrechnungshof hat die unterlassene oder verspätete Verwendungsnachweisprüfung beanstandet. Er bemängelte weiter, dass die BZgA die Vermögenslage des Vereins bei der Berechnung des Eigenmittelanteils viele Jahre nicht berücksichtigte. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die BZgA die Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung abbaut. Er fordert zudem, dass der Verein zur Finanzierung seiner Vorhaben künftig eigene Mittel im vorgeschriebenen Umfang einbringt.

55 Erstattung von Reiseschutzimpfungen: Rechtsgrundlage noch zeitgemäß?

Viele Krankenkassen bezahlen Schutzimpfungen für private Auslandsreisen, obwohl umstritten ist, ob sie das überhaupt dürfen. Sie geben dafür mehr als 40 Mio. Euro im Jahr aus. Das BMG hält diese Impfungen für zulässig und notwendig.

Gesetzliche Krankenkassen (Krankenkassen) erbringen Pflichtleistungen und Satzungsleistungen. Pflichtleistungen müssen sie erbringen, Satzungsleistungen sind freiwillig.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass viele Krankenkassen Schutzimpfungen für private Auslandsreisen als Satzungsleistung anbieten, obwohl der Gesetzgeber dies nicht wollte.

Das BMG hat Schutzimpfungen für private Auslandsreisen für gesundheitspolitisch unverzichtbar gehalten. Dass die Krankenkassen diese als Satzungsleistungen anbieten, hält es für zulässig. Zudem seien die dadurch entstehenden Kosten geringer als die Kosten für die Behandlung nicht geimpfter und erkrankter Versicherter.

Der Bundesrechnungshof hat das BMG aufgefordert zu belegen, inwieweit Schutzimpfungen für private Auslandsreisen gesundheitspolitisch unverzichtbar sind. Zudem soll es ermitteln, wie hoch die Ausgaben der Krankenkassen wären, wenn die Schutzimpfungen als Pflichtleistungen angeboten werden. Auf diesen Grundlagen soll das BMG den Gesetzgeber im Hinblick auf eine Gesetzesänderung beraten.

56 Unzureichende Aufsicht über Dienstleister von Krankenkassen

Das Bundesversicherungsamt hat als Aufsichtsbehörde nicht eingegriffen, als eine Arbeitsgemeinschaft von Krankenkassen in eine existenzbedrohende wirtschaftliche Schieflage geraten ist. Es beanstandete weder die Verwendung treuhänderisch verwalteten Vermögens für den laufenden Geschäftsbetrieb, noch forderte es die Arbeitsgemeinschaft auf, einen Insolvenzantrag zu stellen.

Im Jahr 2007 richteten Krankenkassen und ihre Verbände eine Arbeitsgemeinschaft als Gesellschaft mit beschränkter Haftung ein. Sie sollte ab dem Jahr 2009 Dienstleistungen für Krankenkassen und ihre Verbände erbringen. Die Arbeitsgemeinschaft steht unter der Rechtsaufsicht des Bundesversicherungsamtes (BVA). Dieses untersteht dabei dem BMG.

Nachdem die Arbeitsgemeinschaft zunächst einen Überschuss erwirtschaftete, verzeichnete sie Ende 2010 einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag von 1,1 Mio. Euro. Er erhöhte sich ein Jahr später auf 4,3 Mio. Euro. Die Arbeitsgemeinschaft schloss Liquiditätslücken mit Treuhandgeldern, die sie für die Gesellschafterkrankenkassen verwahrte. Bis Frühjahr 2011 führte sie so 1,6 Mio. Euro Treuhandgelder dem laufenden Geschäftsbetrieb zu.

Mitte August 2011 wies die Arbeitsgemeinschaft die Gesellschafter darauf hin, dass die Arbeitsgemeinschaft insolvenzreif sei. Eine Insolvenz sei nur zu vermeiden, wenn die Gesellschafter weitere Mittel zur Verfügung stellen. Daraufhin unterzeichneten mehr als 50 Krankenkassen Darlehens- und Verzichtserklärungen. Die Darlehen waren vom BVA als Aufsichtsbehörde zu genehmigen. Ende August 2011 legte die Arbeitsgemeinschaft dem BVA ein Gutachten einer Unternehmensberatung vor. Diese kam zu dem Ergebnis, dass eine Insolvenz der Arbeitsgemeinschaft nur durch die kapitalstützenden Maßnahmen vermieden werden könne. Das BVA bewertete dieses Gutachten als nicht ausreichend und genehmigte die Darlehen zunächst nicht. Gleichwohl überwies die Arbeitsgemeinschaft weitere 4 Mio. Euro vom Treuhandkonto auf eines ihrer Konten, obwohl die Darlehen wegen der fehlenden Genehmigung der Aufsichtsbehörde schwebend unwirksam waren. Ein Insolvenzverfahren beantragte sie nicht. Im Frühjahr 2012 legte die Arbeitsgemeinschaft ein Sanierungskonzept vor. Es enthielt im Wesentlichen das Gutachten der Unternehmensberatung vom August 2011. Das BVA genehmigte daraufhin die Darlehen.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BVA

- hingenommen hat, dass die Geschäftsführung der Arbeitsgemeinschaft auf 5,6 Mio. Euro treuhänderisch verwaltete Kundengelder zugegriffen hat.
- die Arbeitsgemeinschaft nicht hinreichend beaufsichtigt hat; das BVA hätte im September 2011 die Darlehen auf der Grundlage der Fortführungsprognose vom August 2011 genehmigen oder auf einen Insolvenzantrag hinwirken müssen.
- die Darlehen der Krankenkassen im Mai 2012 genehmigt hat, ohne dass ein – über die Fortführungsprognose vom August 2011 hinausgehendes – Sanierungskonzept vorlag.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BVA darauf hinwirkt, dass die Arbeitsgemeinschaft die noch offenen Sachverhaltsfragen aufklärt, rechtlich bewertet und sich daraus ergebende Ansprüche durchsetzt. Das BMG sollte das BVA außerdem dazu anhalten, seine Aufsicht künftig ordnungsgemäß auszuüben.

57 Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte will den Personalbedarf besser planen

Das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte wird auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes den Personalbedarf für die Zulassungsabteilungen einfacher ermitteln. Dazu will es Daten aus seiner Kosten- und Leistungsrechnung aufbereiten. Mit Trendanalysen will es die Prognose der Bearbeitungszeiten, der Arbeitsmengen und des Arbeitszeitbedarfs für Zulassungsverfahren verbessern. Durch den Einsatz von Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung verringert das Bundesinstitut zugleich seinen Aufwand für die Personalbedarfsermittlung.

Das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (Bundesinstitut) nutzte die Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung bisher nur, um den Personaleinsatz in seinen Zulassungsabteilungen kurzfristig zu steuern.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesinstitut empfohlen, diese Daten weiter zu entwickeln und auf dieser Basis den künftigen Personalbedarf für die Zulassungsabteilungen zu berechnen. Diesen muss das Bundesinstitut ermitteln, um entsprechende Planstellen im Bundeshaushalt ausbringen zu können.

Das Bundesinstitut wird wesentliche Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umsetzen. Es wird die Entwicklung der Anzahl der Antragseingänge durch Trendanalysen prognostizieren und den methodischen Ansatz zur Personalbedarfsermittlung auf weitere Bereiche ausweiten. Dadurch kann das Bundesinstitut in vertretbarer Zeit zu belastbaren Ergebnissen kommen und zugleich den Aufwand für seine Personalbedarfsermittlung reduzieren.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)

58 Entwicklung des Einzelplans 16

Das BMUB ist für die Umweltpolitik des Bundes und seit dem Jahr 2014 auch für die Baupolitik des Bundes federführend. Seine Aufgaben umfassen nun Umweltschutz, nationaler und internationaler Klimaschutz, Naturschutz, Reaktorsicherheit und Strahlenschutz, Wohnungswesen und Städtebau sowie Hochbau und Förderungsprogramme in Bonn und Berlin. Im Jahr 2014 gab es 3,5 Mrd. Euro aus. Für das Jahr 2015 sind Ausgaben von 3,9 Mrd. Euro veranschlagt und für das Jahr 2016 Ausgaben von 4,1 Mrd. Euro vorgesehen.

Einzelplan 16
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

	2014 Ist	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	3 547	3 865	4 070
Einnahmen des Einzelplans	871	721	659
Verpflichtungsermächtigungen	1 084	1 849	1 778
	Planstellen/Stellen		
Personal	3 896[a]	4 351	4 517

Erläuterung: [a] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Im Jahr 2014 wurden allein für den Bereich Wohnungswesen und Städtebau 2,1 Mrd. Euro verausgabt. Mit 2,2 Mrd. Euro im Jahr 2015 haben die Ausgaben für Wohnungswesen und Städtebau weiterhin die finanziell größte Bedeutung. Große Posten sind daneben Ausgaben für die Endlagerung radioaktiver Abfälle mit 390 Mio. Euro im Jahr 2014 und geplanten 433 Mio. Euro für das Jahr 2015. Der nationale und internationale Klimaschutz beanspruchte 362 Mio. Euro im Jahr 2014. 372 Mio. Euro sind für das Jahr 2015 vorgesehen.

Die Haushaltsplanung für künftige Jahre ist beim Einzelplan 16 auch weiterhin mit dem finanziellen Risiko behaftet, dass die Ausgaben für die Endlagerung radioaktiver Abfälle nur schwer abzuschätzen sind. Die tatsächlichen Ausgaben sind derzeit im Bundeshaushalt nicht abgebildet, da dem BMUB belastbare Zahlen zu den Gesamtkosten der Endlagerprojekte nicht zur Verfügung stehen. So basiert der im Finanzplan bis zum Jahr 2019 vorgesehene jährliche Bedarf von 448 Mio. Euro auf groben Schätzungen.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)

59 Entwicklung des Einzelplans 17

Das BMFSFJ ist für die Politikfelder Familien, ältere Menschen, Gleichstellung von Frauen und Männern sowie Jugend zuständig.

Dem BMFSFJ als Bundesoberbehörden unterstellt sind die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien und das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes ist ebenfalls organisatorisch beim BMFSFJ angesiedelt.

Im Jahr 2014 lagen die Ausgaben des BMFSFJ bei 8,1 Mrd. Euro.

Einzelplan 17
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

	2014 Ist	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	8 099,2	8 535,6	9 183,0
Einnahmen des Einzelplans	87,8	68,4	69,4
Verpflichtungsermächtigungen	198,2	551,7	619,9
	Planstellen/Stellen		
Personal	1 244[a]	1 339	1 358

Erläuterung: [a] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Der Einzelplan 17 wird durch gesetzliche Leistungen für die Familien geprägt.

Dazu gehören beispielsweise das Elterngeld und das Betreuungsgeld. Die gesetzlichen Leistungen für die Familien hatten mit 88 % im Jahr 2014 den größten Anteil am Einzelplan 17. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 21. Juli 2015 die Regelungen zum Betreuungsgeld für nichtig erklärt. Der Bund will die dadurch entstehenden Spielräume im Bundeshaushalt nutzen, Länder und Kommunen bei Maßnahmen zur Verbesserung der Kinderbetreuung zu unterstützen.

60 Notwendigkeit eines Außendienstes beim Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben zweifelhaft

Das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben hat nicht nachgewiesen, weshalb es nach der Aussetzung des Zivildienstes noch einen Außendienst benötigt. Es hat 93 Beschäftigten im Außendienst neue Aufgaben übertragen, obwohl hierfür weit überwiegend keine hinreichende Grundlage besteht.

Zu Zeiten des Zivildienstes waren Regionalbetreuerinnen und -betreuer bundesweit im Außendienst tätig. Sie berieten und betreuten die Zivildienstleistenden; auch prüften und überwachten sie die Zivildienststellen. Gleichzeitig waren sie Disziplinarvorgesetzte der Zivildienstleistenden. Nachdem der Zivildienst im Jahr 2011 ausgesetzt wurde, beschäftigte das Bundesamt alle 93 Außendienstbeschäftigten mit neuen Aufgaben weiter. Für den weit überwiegenden Teil dieser Aufgaben hat der Gesetzgeber aber keinen Außendienst vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb den Außendienst in Art und Umfang in Frage gestellt. Nach seinen Berechnungen verursacht er jährlich Personal- und Sachausgaben von rund 10 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof hat daher das BMFSFJ aufgefordert, den Außendienst des Bundesamtes einer baldigen Organisationsuntersuchung zu unterziehen. Es ist zu klären, ob die Aufgaben überhaupt durchgeführt werden müssen und ob der Umfang der Aufgaben verringert werden kann. Weiterhin ist zu prüfen, ob andere Stellen die Aufgaben besser oder kostengünstiger durchführen können. Wenn Aufgaben beim Bundesamt verbleiben müssen, ist nachzuweisen, ob diese tatsächlich einen Außendienst erfordern oder zumindest teilweise vom Sitz des Bundesamtes aus bearbeitet werden können.

Bundesverfassungsgericht

61 Entwicklung des Einzelplans 19

Das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe ist ein selbstständiger und unabhängiger Gerichtshof. Es wacht über die Einhaltung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Die Entscheidungen binden alle Gerichte, Behörden sowie die Verfassungsorgane von Bund und Ländern. Im Haushaltsjahr 2014 gab das Bundesverfassungsgericht 49,5 Mio. Euro aus. Dies entspricht einem Anteil von 0,02 % an den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts.

Einzelplan 19
Bundesverfassungsgericht

	2014 Ist	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	49,5	33,3	29,2
Einnahmen des Einzelplans	0,06	0,04	0,04
Verpflichtungsermächtigungen	4,2	0,0	0,4
	Planstellen/Stellen		
Personal	161[a]	172	172

Erläuterung: [a] Ist-Besetzung am 1. Juni.

- Der Einzelplan hat einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Ausgaben für Personal und Versorgung. Im Jahr 2014 wurden diese allerdings von den Ausgaben für die Gebäudesanierung überlagert.
- Die Gerichtsgebäude wurden bis Ende 2014 für insgesamt 57,6 Mio. Euro grundsaniert. Die Gesamtausgaben des Bundesverfassungsgerichts stiegen daher seit dem Jahr 2012 deutlich an und sollen ab dem Jahr 2016 wieder deutlich sinken.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

62 Entwicklung des Einzelplans 23

Das BMZ gab 6,5 Mrd. Euro im Jahr 2014 aus. Die Ausgaben sollen in den Jahren 2015 und 2016 auf 7,4 Mrd. Euro ansteigen:

Einzelplan 23
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

	2014 Ist	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	6 487	6 543	7 424
Einnahmen des Einzelplans	775	566	620
Verpflichtungsermächtigungen	8 099	5 600	7 400
	Planstellen/Stellen		
Personal	710[a]	732	751

Erläuterung: [a] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Die Einnahmen von 775 Mio. Euro des Einzelplans 23 im Jahr 2014 stammen vor allem aus Tilgungen und Zinsen für Darlehen aus der Finanziellen Zusammenarbeit.

Die Bundesregierung will nach wie vor den Anteil der öffentlichen Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit am deutschen Bruttonationaleinkommen auf 0,7 % erhöhen. Der Anteil für das Jahr 2014 beträgt nach vorläufiger Berechnung 0,41 % und soll in den nächsten Jahren bei mindestens 0,4 % stabilisiert werden. Die Bundesregierung hat dazu für die 18. Legislaturperiode mit der Aufstellung zum Bundeshaushalt 2014 ressortübergreifend zusätzlich 2 Mrd. Euro bereitgestellt. Das BMZ setzt seinen Anteil daran (1,6 Mrd. Euro) vor allem für seine drei Sonderinitiativen „EineWelt ohne Hunger“, „Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren“ und „Stabilisierung und Entwicklung Nordafrika-Nahost“ ein. Darüber hinaus sind im neuen Finanzplanungszeitraum zusätzlich 8,3 Mrd. Euro für öffentliche Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit vorgesehen, wovon auf den Einzelplan 23 derzeit 3,3 Mrd. Euro entfallen.

63 Bundesministerium verzichtet auf Rückzahlung von 32 Mio. Euro

Das BMZ verzichtete gegenüber einer internationalen Hilfsorganisation auf Rückzahlung von 32 Mio. Euro nicht verbrauchter Restmittel. Es hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes ein Verfahren entwickelt, um Rückzahlungsansprüche in Zukunft unverzüglich geltend zu machen.

Das BMZ fördert seit vielen Jahren die Vorhaben einer internationalen Hilfsorganisation. Nicht ausgegebene Mittel waren von der Hilfsorganisation unverzüglich nach Abrechnung eines Vorhabens an den Bund zurückzuzahlen. Eine anderweitige Verwendung war nur mit schriftlicher Zustimmung des BMZ zulässig. Aus beendeten Vorhaben in den Jahren 1996 bis 2006 entstanden Rückforderungsansprüche des BMZ von 32 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMZ entgegen haushaltsrechtlicher Vorschriften darauf verzichtete, diese Ansprüche geltend zu machen. Das BMZ hat zugesagt, den Mittelabfluss in Zukunft gemeinsam mit der Hilfsorganisation zu verfolgen, um Ansprüche geltend machen zu können. Der Bundesrechnungshof erwartet darüber hinaus, dass das BMZ vor mündlichen Zusagen in Verhandlungen mit internationalen Organisationen die dafür notwendigen haushaltsrechtlichen Voraussetzungen herstellt. Er wird im Blick behalten, ob das BMZ nicht zweck- oder fristgerecht verausgabte Mittel unverzüglich von der Hilfsorganisation zurückfordert.

64 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung will finanzielle Leistungen an eine gemeinnützige Gesellschaft besser prüfen

Das BMZ hat wesentliche Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und will die Zuwendungen an einen großen Zuwendungsempfänger nun konsequent prüfen. Auch hat es veranlasst, dass der Zuwendungsempfänger die überhöhten Dotierungen seiner Geschäftsleitung absenkt und nicht gerechtfertigte Zuschläge zurückfordert.

Das BMZ gewährt an eine gemeinnützige Gesellschaft institutionelle Zuwendungen, damit diese im Auftrag des Bundes verschiedene Programme durchführt. Der Bundesrechnungshof prüfte, ob die Gesellschaft das haushaltsrechtliche Besserstellungsverbot eingehalten hatte. Danach darf ein Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besserstellen als vergleichbare Beschäftigte des Bundes. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hatte die Gesellschaft überhöhte Gehälter gezahlt, den Stellenplan nicht eingehalten und in zahlreichen Fällen die Personalausgaben nicht ordnungsgemäß nachgewiesen. Damit

verstieß sie gegen das Besserstellungsverbot. Der Bundesrechnungshof hat Empfehlungen zur Beseitigung der Missstände gegeben.

Das BMZ hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und wird die Personalausgaben der Gesellschaft künftig in die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Zuwendung einbeziehen. Es hat veranlasst, dass die Gesellschaft die Dotierung ihrer Geschäftsleitung absenkt. Zudem hat es der Gesellschaft aufgegeben, die beanstandeten Beschäftigungsverhältnisse haushalts- und arbeitsrechtlich zu überprüfen. Es hat sie des Weiteren angehalten, die Gründe für Einstellungen in höhere Entgeltstufen sorgfältig zu dokumentieren und Mehrarbeit zu begrenzen. Tarifwidrig gewährte Überstundenzuschläge hat es zurückfordern lassen.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)

65 Entwicklung des Einzelplans 30

Das BMBF hat die Aufgabe, Bildung, Wissenschaft und Forschung zu fördern. Im Jahr 2016 sind dafür 16,4 Mrd. Euro im Einzelplan 30 vorgesehen. Gegenüber dem Vorjahr ist das eine Ausgabensteigerung von 7,3 %. Damit setzt sich der Trend steigender Bundesausgaben für Bildung und Forschung fort.

Einzelplan 30
Bundesministerium für Bildung und Forschung

	2014 Ist	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	14 033,0	15 275,0	16 383,6
Einnahmen des Einzelplans	125,2	89,4	83,9
Verpflichtungsermächtigungen	2 787,2	4 982,7	7 932,0
	Planstellen/Stellen		
Personal	874[a]	935	965

Erläuterung: [a] Ist-Besetzung am 1. Juni.

- Etwa drei Viertel der für das Jahr 2016 veranschlagten Ausgaben sind durch Vereinbarungen und gesetzliche Verpflichtungen gebunden. Damit ist der Gestaltungsspielraum des BMBF für eigene Projekte begrenzt.
- Einen Großteil seiner Mittel stellt der Bund den Ländern zur Verfügung, um sie bei ihren bildungspolitischen Aufgaben finanziell zu entlasten. Hierzu nutzt er vielfältige Instrumente, die nach verschiedenen Änderungen in den Rahmenbedingungen inzwischen weitgehend unsystematisch nebeneinanderstehen. Welche bildungs- und forschungspolitischen Wirkungen die Mittel entfalten, bleibt teilweise offen. Zudem kann es unwirtschaftliches Handeln begünstigen, wenn verschiedene Ebenen für Finanzierung und Umsetzung verantwortlich sind. Die grundlegende Verantwortung der Länder für die Finanzierung insbesondere der Hochschulen darf nicht ausgehöhlt werden. Der Bundesrechnungshof hält es für wichtig, dass Umfang und Wirkungen des Ressourcentransfers transparent werden.
- Mit etwa 5,5 Mrd. Euro finanziert das BMBF Wissenschaftseinrichtungen. Seit dem Jahr 2012 können diese ihre Zuwendungen sehr flexibel nutzen. Mit aussagefähigeren Informationen sollten Parlament und Öffentlichkeit sich davon überzeugen können, dass die Einrichtungen ihre Spielräume effektiv nutzen und wirtschaftlich mit den Mitteln umgehen.
- Ein wirtschaftlicher Einsatz von Fördermitteln setzt voraus, dass Zielerreichung und Wirksamkeit der geförderten Projekte umfassend und objektiv bewertet werden. Der Bundesrechnungshof hat vielfach festgestellt, dass solche Erfolgskontrollen unzureichend waren. Er hat dem BMBF empfohlen, sie konsequenter und systematischer durchzuführen.

66 Stiftungsmodell für Technologietransfer umgeht Haushaltsrecht

Das BMBF hat ein Modell der Forschungseinrichtungen für die Verwertung von Forschungsergebnissen (Technologietransfer) gegen Interessen des Bundes unterstützt. Es gab den Anstoß für eine Gestaltung, die das Modell den haushaltsrechtlichen Anforderungen entzieht. So entstand ein von Aufsicht und Einfluss des Bundes und von den notwendigen Prüfungsrechten des Bundesrechnungshofes weitgehend freier Raum.

Als gemeinsames Modell für den Technologietransfer gründeten staatlich grundfinanzierte Forschungseinrichtungen bereits im Jahr 2001 eine Stiftung und eine Verwertungsgesellschaft. Das BMBF unterstützte das Modell mit dem Ziel, einen dafür geltenden Einwilligungsvorbehalt des BMF zu vermeiden. Auch finanzierte es die Verwertungsgesellschaft, indem es ihr über zweckgebundene Zuwendungen an die Forschungseinrichtungen „gesicherte“ Aufträge von mittlerweile mehr als 10 Mio. Euro verschaffte.

Der Bundesrechnungshof hat grundlegende beteiligungs-, zuwendungs- und vergaberechtliche Mängel beanstandet. Das BMBF hat die von ihm bei der Beteiligungsführung zu vertretenden Bundesinteressen den wirtschaftlichen Interessen der Forschungseinrichtungen untergeordnet. Hierdurch schloss es Einfluss- und Aufsichtsrechte des Bundes aus. Mit der Finanzierung der Verwertungsgesellschaft über „gesicherte“ Aufträge hat es zudem das Modell von zuwendungs- und vergaberechtlichen Bindungen freigestellt.

Das BMBF muss seine Unterstützung für das Modell auf eine rechtlich einwandfreie Grundlage stellen. Dies setzt zwingend voraus, dass der Bund einen angemessenen gesellschaftsrechtlichen Einfluss und angemessene Prüfungsrechte bei den Beteiligungen erhält. Das BMBF muss sich zudem entscheiden, ob es die Verwertungsgesellschaft zuwendungsrechtlich als Infrastruktur für die Forschungseinrichtungen fördert oder als deren vertraglichen Dienstleister behandeln will. In jedem Fall muss gewährleistet sein, dass die Stiftung ihre Forschungsförderung an wissenschaftlichen Kriterien ausrichtet und nicht in erster Linie wirtschaftliche Interessen der Forschungseinrichtungen erfüllt.

67 Ausgaben für Forschungsstrukturen im Ausland transparenter darstellen

Die Max-Planck-Gesellschaft verwendet wie andere Wissenschaftseinrichtungen einen zunehmenden Anteil ihrer Mittel dafür, Forschungsstrukturen im Ausland aufzubauen und zu nutzen. Sie unterstützt damit auch ein neues Institut in Florida. Nachdem es zunächst nicht mit Bundesmitteln finanziert werden sollte, muss die Max-Planck-Gesellschaft nun doch jährlich 4 Mio. Euro Bundesmittel dorthin weiterleiten. Das BMBF sollte den Einsatz von Bundesmitteln für Forschungsstrukturen im Ausland transparenter ausweisen. Es muss das Parlament frühzeitig informieren, wenn sich ein neuer Bedarf an institutionellen Fördermitteln für diesen Zweck abzeichnet.

Das BMBF finanziert die Max-Planck-Gesellschaft (MPG) mit rund 750 Mio. Euro jährlich. In welchem Umfang sie die Mittel dafür nutzt, wissenschaftliche Einrichtungen im Ausland aufzubauen und zu betreiben sowie sich an Forschungsinfrastrukturen ausländischer Partner zu beteiligen, ist für Parlament und Öffentlichkeit nur zum Teil erkennbar.

Der Einsatz von Bundesmitteln für Forschungsstrukturen im Ausland kann einen wesentlichen Beitrag für die Weiterentwicklung und die Wettbewerbsfähigkeit des Wissenschaftsstandorts Deutschland leisten. Dieser Beitrag und seine Wirkungen sollten für Parlament und Öffentlichkeit erkennbar sein. Deswegen hat der Bundesrechnungshof vorgeschlagen, die Summe der für diesen Zweck eingesetzten Mittel der MPG und anderer großer Wissenschaftseinrichtungen im Bundeshaushalt auszuweisen. Das BMBF sollte auch eine seit langem angekündigte Evaluierung der Internationalisierungsstrategie für Wissenschaft und Forschung alsbald durchführen.

Die MPG unterstützt auch ein neues Institut in Florida, das zunächst nicht mit Bundesmitteln finanziert werden sollte. Die Finanzplanung war jedoch nicht realistisch. Daher muss die MPG nun jährlich 4 Mio. Euro Zuwendungsmittel des Bundes dorthin weiterleiten. Eine solche Weiterleitung hatte der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages von seiner Einwilligung im Einzelfall abhängig gemacht. Diesen Vorbehalt hätte das BMBF beachten müssen. Es muss in Zukunft durch eine frühzeitige Information über einen sich abzeichnenden neuen Bedarf dafür sorgen, dass der Haushaltsausschuss seine Entscheidung sachgerecht treffen kann.

68 Missbrauch durch Doppelförderungen verhindert und Dauer der Ausbildungsförderung klargestellt

Das BMBF hat zwei Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bei der Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes berücksichtigt. Dadurch werden missbräuchliche Doppelförderungen verhindert. Weiterhin wird die Förderungsdauer klargestellt. Die vom Gesetzgeber beschlossenen Änderungen gelten ab 1. August 2016.

Der Bundesrechnungshof stellte bei einer Stichprobe Doppelförderungen von Schülerinnen und Schülern bestimmter Fachschulklassen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) und dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) fest. Ursächlich war in den meisten Fällen, dass die örtliche Zuständigkeit der kommunalen Ämter für Ausbildungsförderung (Ämter) im AFBG von der im BAföG abweicht: das AFBG bestimmt sie nach dem Wohnsitz der Schülerinnen und Schüler, das BAföG in der noch geltenden Fassung nach dem Wohnsitz der Eltern. Dadurch besteht ein Risiko für Doppelförderungen, wenn die Schülerinnen und Schüler in einem anderen Bezirk als ihre Eltern wohnen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dieses Risiko gesetzlich zu verhindern. Durch die an das AFBG angeglichene örtliche Zuständigkeit beim BAföG wird ab August 2016 das Risiko für Doppelförderungen vermindert.

Der Bundesrechnungshof hat zudem eine gesetzliche Klarstellung beim Förderungsende einer Ausbildung empfohlen. Nach der noch geltenden Gesetzesfassung enden Ausbildung und deren Förderung beispielsweise an dem Tag der Abschlussprüfung. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Ausbildungen überwiegend vor Ablauf des betreffenden Kalendermonats endeten. Die Förderung gewährten die Ämter, bestätigt durch Rechtsprechung, jedoch bis zum Monatsende. Durch die Gesetzesänderung wird schon nach dem Wortlaut des BAföG die Dauer der Ausbildungsförderung bis zum Monatsende klargestellt.

Bundesschuld

69 Entwicklung des Einzelplans 32

Im Jahr 2014 lagen die Ausgaben aus dem Einzelplan 32 bei 26,7 Mrd. Euro. Die Einnahmen betrugen 1,4 Mrd. Euro. Der Bund war dabei erstmals seit mehr als 40 Jahren nicht auf neue Schulden angewiesen.

Einzelplan 32
Bundesschuld

	2014 Ist	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	26 738,7	23 126,0	24 961,4
Einnahmen des Einzelplans	1 392,9	1 125,4	1 108,4

- Fällige Kredite tilgt der Bund nicht, sondern schuldet sie um (Anschlussfinanzierung). Weil er hierfür Kredite aufnimmt, vermindert sich der Schuldenstand nicht. Der Bund verschiebt seine Belastungen aus der Verschuldung einschließlich der Zinslast lediglich weiter in die Zukunft.
- In der Vergangenheit nahm der Bund zudem regelmäßig neue Schulden auf, um die Deckungslücke im Bundeshaushalt zwischen den Ausgaben und den Einnahmen auszugleichen. Dadurch stieg die Gesamtverschuldung des Bundes ständig weiter an. Ende 2014 lag sie bei 1 069,4 Mrd. Euro. Mit dem ausgeglichenen Haushalt im Jahr 2014 ist diese Entwicklung vorläufig gestoppt.
- Auch in den Folgejahren will der Bund seinen Haushalt ohne neue Schulden ausgleichen. Daher sieht der Einzelplan 32 ab dem Jahr 2015 keinen Mittelzufluss aus der Neuverschuldung vor.
- Auf der Ausgabenseite weist der Einzelplan 32 insbesondere die Zinsen aus, die der Bund für seine Schulden zahlen muss. Mittelfristig rechnet der Bund damit, dass die Zinsausgaben von 21,9 Mrd. Euro im Jahr 2015 auf 27,2 Mrd. Euro im Jahr 2019 steigen werden. Inwieweit sie sich in diesem Rahmen bewegen werden, hängt von der weiteren Entwicklung des Zinsniveaus sowie der Höhe der Bundesschuld ab.
- Nach dem Haushaltsgesetz war der Bund im Jahr 2014 ermächtigt, Gewährleistungen bis zu einer Gesamtsumme von 478,4 Mrd. Euro zu vergeben. Diesen Ermächtigungsrahmen schöpfte er zu 73,6 % aus. Der bisher aufgelaufene Schaden aus früheren Gewährleistungen liegt bei 14,4 Mrd. Euro, wobei Ausfälle aus Bürgschaften für die Binnenwirtschaft den größten Anteil hieran haben.

70 „Bund-Länder-Anleihe“ unwirtschaftlich: 14 Mio. Euro Mehrausgaben für den Bund

Im Juni 2013 gaben der Bund sowie zehn Länder erstmals eine gemeinsame „Bund-Länder-Anleihe“ mit einem Gesamtvolumen von 3 Mrd. Euro heraus. Mithilfe der Anleihe sollten sich die Länder zu günstigeren Bedingungen verschulden können und damit ihre Haushalte entlasten. Die Anleihe führte zu haushaltswirtschaftlichen Vorteilen der Länder zulasten des Bundes.

Der Bund nahm über die Laufzeit der Anleihe hinweg Mehrausgaben für Zinsen und Gebühren von 14 Mio. Euro in Kauf. Die teilnehmenden Länder erzielten hingegen einen wirtschaftlichen Vorteil von insgesamt 13 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Anleihe für den Bund im Vergleich zu seiner regelmäßigen Kreditaufnahme unwirtschaftlich war. Weil die Länder Einsparungen zulasten des Bundes erzielten, wirkte die Anleihe zudem wie eine finanzielle Hilfe des Bundes an die Länder. Auf verfassungsrechtlich bedenkliche Weise wird so das Prinzip der Eigenverantwortlichkeit von Bund und Ländern für ihre Haushalte unterlaufen.

Das BMF hat die Anleihe nicht als finanzielle Hilfe des Bundes an die Länder bewertet. Den Mehrausgaben des Bundes hätten zwar Einsparungen der Länder gegenübergestanden. Diesem wirtschaftlichen Vorteil der Länder habe aber keine Leistung des Bundes zugrunde gelegen.

Der Bundesrechnungshof hält die Anleihe nach wie vor für unwirtschaftlich. Selbst die Einsparungen der Länder gleichen die Mehrausgaben des Bundes nicht aus. Auch die verfassungsrechtlichen Gesichtspunkte sprechen gegen eine Fortführung dieses Instruments. Daher sollte der Bund davon absehen, weitere „Bund-Länder-Anleihen“ herauszugeben.

71 42 Mio. Euro aus einem Zinsausgleichsystem werden im Bundeshaushalt vereinnahmt

Das BMWi und das BMF werden ein Guthaben von rund 42 Mio. Euro aus einem Verwahrungskonto im Bundeshaushalt vereinnahmen. Auf dem Verwahrungskonto buchten sie Einnahmen aus einem Zinsausgleichsystem.

Der Bund bietet Auftraggebern an, in Deutschland bestellte Schiffe auf der Basis des sogenannten CIRR-Festzinssatzes zu finanzieren. Die den Schiffsneubau finanzierende Bank schließt dazu mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) einen Zinsausgleichsvertrag. Liegt der CIRR-Satz unter dem sogenannten Ausgleichszinssatz, zahlt die KfW die Differenz aus Mitteln des Bundes an die Bank. Liegt der CIRR-Satz über dem Ausgleichszinssatz, zahlt die Bank die Differenz an die KfW zur Weiterleitung an den Bund.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2014 die Zinsausgleichsgarantie. Dabei stellte er fest, dass das Bundesministerium der Finanzen (BMF) Einnahmen daraus seit dem Jahr nicht im Bundeshaushalt vereinnahmte. Stattdessen buchte sie diese auf einem hierfür eingerichteten Verwahrungskonto. Statt aus dem Bundeshaushalt zahlte es die Vergütung für die Leistungen der KfW von diesem Konto. Ende März 2015 wies das Verwahrungskonto ein Guthaben von rund 42 Mio. Euro aus.

Der Bundesrechnungshof kritisierte, dass die Verbuchung der Einnahmen aus der Zinsausgleichsgarantie und der Ausgaben für die KfW auf dem Verwahrungskonto gegen das Haushaltsrecht und die Grundsätze der Haushaltsklarheit und -wahrheit verstößt. Sie beschneidet ferner das Budgetrecht des Parlaments.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, das Guthaben des Verwahrungskontos im Bundeshaushalt zu vereinnahmen und künftige Einnahmen aus der Zinsausgleichgarantie auf den entsprechenden Titeln des Bundeshaushalts zu buchen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und das BMF haben dies zugesagt. Die Vergütung der KfW werden sie aus dem Bundeshaushalt bezahlen. Damit schaffen sie die notwendige Haushaltswahrheit und -klarheit.

72 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie untersucht Wirtschaftlichkeit der Übernahme von Exportkreditgarantien

Das BMWi greift die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes auf und wird untersuchen, ob die Bearbeitung von Exportkreditgarantien durch private Dritte wirtschaftlich ist. Dabei wird es auch prüfen, ob es die Dienstleistung ausschreiben muss, die ein Mandatarkonsortium erbringt. Selbstständige Entscheidungen der Mandatare wird es stärker kontrollieren.

Der Bund sichert die Risiken von Exportgeschäften durch Exportkreditgarantien ab. Die Anträge der Exporteure und Banken bearbeitet ein Mandatarkonsortium aufgrund eines unbefristeten Vertrages aus dem Jahr 1967. Es erhielt dafür im Jahr 2014 rund 85 Mio. Euro. Über die Anträge entscheidet ein interministerieller Ausschuss. Unter bestimmten Voraussetzungen (Vorgaben) dürfen die Mandatare selbst entscheiden.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) vergab die Dienstleistung der Mandatare nicht neu im Wettbewerb, obwohl sich das Vertragsverhältnis mehrfach grundlegend änderte. Auch untersuchte das BMWi nicht, ob es wirtschaftlich ist, die Aufgabe von privaten Dritten wahrnehmen zu lassen.

Die Entscheidungen der Mandatare zur Übernahme von Exportkreditgarantien prüfte das BMWi nicht ausreichend. Es konnte daher nicht sicher sein, dass alle Entscheidungen seinen Vorgaben entsprachen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMWi aufgefordert, die Wirtschaftlichkeit der Mandatarleistung zu untersuchen. Dabei muss das BMWi auch andere Organisationsformen wie die Bearbeitung durch eine Bundeseinrichtung betrachten. Der Bundesrechnungshof hat geschätzt, dass eine Behörde mit vergleichbar anspruchsvoller Aufgabe, Mitarbeiterzahl und -struktur nur etwa halb so viel kosten würde, wie derzeit die Mandatare. Sollte die Untersuchung ergeben, dass private Dritte die Exportkredite wirtschaftlich bearbeiten können, muss das BMWi prüfen, ob es die Dienstleistung ausschreiben muss.

Weiterhin hat der Bundesrechnungshof gefordert, die Mandatarentscheidungen besser zu prüfen.

Das BMWi wird untersuchen, ob die Mandatarleistung wirtschaftlich erbracht wird. Es wird auch prüfen, ob es die Dienstleistung ausschreiben muss. Die Mandatarentscheidungen wird es regelmäßig prüfen und die Stichprobenauswahl verbessern. Dazu hat es einen Prüfplan vorgelegt.

Der Bundesrechnungshof befürwortet die Absicht des BMWi, die Übernahme und Bearbeitung von Exportgarantien zu verbessern. Er wird sich davon überzeugen, ob und wie das BMWi seine Zusagen einhält.

Allgemeine Finanzverwaltung

73 Entwicklung des Einzelplans 60

Der Einzelplan 60 Allgemeine Finanzverwaltung unterscheidet sich wesentlich von Einzelplänen der Fachressorts, deren Schwerpunkt auf der Ausgabenseite liegt. In ihm sind vor allem diejenigen Einnahmen und Ausgaben des Bundes veranschlagt, die

- keinen inhaltlichen Bezug zu einem Ressortbereich haben oder
- Bezüge zu verschiedenen Ressortbereichen aufweisen, ohne dass einem einzelnen Ressort die Federführung zukommt.

Der Schwerpunkt des Einzelplans 60 liegt auf der Einnahmenseite und hier auf den Steuereinnahmen (Ist 2014: 270,8 Mrd. Euro). Nach dem Haushaltsentwurf 2016 sollen die Einnahmen des Einzelplans 60 gegenüber dem Vorjahr um 3,0 % steigen. Dies beruht im Wesentlichen auf höheren Steuereinnahmen, die im Jahr 2016 auf 290,1 Mrd. Euro ansteigen sollen. Angesichts ihrer finanzwirtschaftlichen Bedeutung bilden sie einen Schwerpunkt der Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes (vgl. Bemerkungen Nrn. 77-84, 86, 88)

Die Ausgaben haben im Einzelplan 60 im Verhältnis zu den Einnahmen eine geringere Bedeutung. Nach dem Haushaltsentwurf 2016 sollen sie auf 15,3 Mrd. Euro gegenüber dem Haushalts-Soll 2015 von 23,1 Mrd. Euro sinken. Wesentliche Gründe hierfür sind zwei Nachtragshaushalte im Jahr 2015. Mit dem Ersten Nachtragshaushalt 2015 wurde einmalig eine Zuweisung von 3,5 Mrd. Euro an den neu errichteten Kommunalinvestitionsförderungsfonds veranschlagt. Mit dem Zweiten Nachtragshaushalt 2015 werden 5,0 Mrd. Euro an eine neu gebildete Rücklage zugeführt. Dem stehen im Jahr 2016 Mehrausgaben in der Titelgruppe „Zukunftsinvestitionen“ gegenüber.

Einzelplan 60
Allgemeine Finanzverwaltung

	2014 Ist	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Einnahmen des Einzelplans	280 337,0	290 290,0	299 126,0
Ausgaben des Einzelplans	16 092,5	23 078,7	15 330,2
Verpflichtungsermächtigungen	244,0	7 383,0	3 553,1

Die Steuereinnahmen sollen im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2019 auf 323,8 Mrd. Euro steigen und fast 97 % der Ausgaben des Bundeshaushalts decken. Damit

kommt den Steuereinnahmen auch in den kommenden Haushaltsjahren eine zentrale Bedeutung bei der Finanzierung der Ausgaben des Bundes zu.

Im Finanzplanungszeitraum sollen die Ausgaben auf 18 Mrd. Euro (2018) bzw. 17,5 Mrd. Euro (2019) steigen. Im Haushaltsjahr 2018 sollen Ausgaben für die Bundesbeteiligung bei der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung (5,0 Mrd. Euro) vom Einzelplan 11 in den Einzelplan 60 verlagert werden. Daneben werden die Zuschüsse an die Postbeamtenversorgungskasse weiterhin einen erheblichen Anteil innerhalb des Einzelplans 60 ausmachen.

74 Mangelhafte Kontrolle bei der Herstellung von Goldmünzen

Die Bundesrepublik Deutschland gibt Euro-Goldmünzen für Sammler heraus. In den Jahren 2012 bis 2014 lag der Wert des für die Prägung der Münzen eingekauften Goldes bei rund 440 Mio. Euro. Das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen hat Lieferung und Verbrauch des Goldes unzureichend kontrolliert.

Das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (Bundesamt) konnte den „Weg des Goldes“ von der Anlieferung des Goldes, über die Prägung und den Verkauf der Goldmünzen bis hin zur Rücklieferung des nicht verbrauchten Goldes (Materialfluss) nicht vollständig und nachvollziehbar belegen. Es verzichtete darauf, die tatsächlichen Goldbestände körperlich zu erfassen (Inventur) und anhand eines verlässlichen Bestandsnachweises auf Vollzähligkeit zu prüfen. Zudem setzte es für Goldeinkauf und Kontrollen über Jahre hinweg dieselben Beschäftigten ein und verstieß damit gegen die korruptionsvorbeugenden Regelungen.

Das BMF hat Mängel beim Nachweis des Materialflusses und unterlassene Inventuren eingeräumt. Die Kontrollen des Bundesamtes hätten jedoch gezeigt, dass das Gold ordnungsgemäß geliefert, abgerechnet und verbraucht worden sei. Gleichwohl werde das Bundesamt einen Wirtschaftsprüfer beauftragen, Goldeinkauf und -verbrauch sowie die Bestandnachweise zu überprüfen und Verbesserungsmöglichkeiten für die Kontrolle des Materialflusses aufzuzeigen. Darüber hinaus hat das BMF versichert, dass das Bundesamt die korruptionsvorbeugenden Regelungen inzwischen vollständig umgesetzt habe.

Diese Maßnahmen reichen nach Ansicht des Bundesrechnungshofes nicht aus. Das BMF bleibt aufgefordert, das bestehende Kontrollsystem von Grund auf zu überdenken und zügig anzupassen. Dies setzt voraus, dass der Goldbestand in einem Bestandsnachweis verlässlich nachgewiesen wird. Zusätzlich ist eine Inventur der tatsächlichen Goldbestände bei den Münzstätten in regelmäßigen Zeitabständen unerlässlich. Ohne einen Bestandsnachweis geht die Inventur ins Leere und ohne eine Inventur lässt sich der tatsächliche Goldbestand nicht bestimmen. Der Bundesrechnungshof erwartet auch, dass das BMF mit Nachdruck für die Einhaltung der korruptionsvorbeugenden Regelungen im Bundesamt sorgt und künftige Fehlentwicklungen frühzeitig erkennt und abstellt.

75 Bundesanstalt für Immobilienaufgaben soll nicht benötigte Gegenstände auf ihren Grundstücken verkaufen

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben hat nicht benötigte Gegenstände auf ihren Grundstücken, wie Kücheneinrichtungen oder Krananlagen, überwiegend nicht verkauft. Sie sollte schon bei Grundstücksübernahme die Gegenstände so registrieren, dass sie die verkäuflichen Gegenstände bestmöglich vermarkten kann.

Der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) gehören Grundstücke, die der Bund nicht benötigt. Dies sind zumeist ehemals militärisch genutzte Grundstücke. Darauf befinden sich häufig Gegenstände, die ohne Aufwand von den Grundstücken entfernt werden können. Dazu gehören beispielsweise Hebebühnen, Kräne oder ganze Kücheneinrichtungen.

Der Bundesrechnungshof hat die Verkaufserlöse für diese Gegenstände in den Jahren 2012 und 2013 untersucht. In dieser Zeit erzielten die zuständigen Außenstellen der Bundesanstalt, sogenannte Hauptstellen, mit dem Verkauf der Gegenstände Einnahmen von 391 000 Euro. Allerdings entfielen allein 275 000 Euro auf eine Hauptstelle, die z. B. eine komplette Kantinenküche an ein Autohaus verkauft hatte. Der Bundesrechnungshof fand auf Grundstücken der anderen Hauptstellen ebenfalls vergleichbare, teilweise bereits beschädigte, Gegenstände vor oder erfuhr von Gegenständen, die sich dort zuvor befunden hatten. Diese Hauptstellen hatten allerdings nicht versucht, die Gegenstände zu verkaufen.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt aufgefordert, alle Gegenstände auf ihren Grundstücken zu registrieren und soweit möglich zu verkaufen. Rechnet man die Erlöse der einen Hauptstelle hoch, könnte die Bundesanstalt Einnahmen in Millionenhöhe erzielen.

Mittlerweile hat die Bundesanstalt auf die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes reagiert:

- Alle verkäuflichen Gegenstände sollen bei Übernahme von Grundstücken registriert werden.
- Die Hauptstellen sollen Hinweise zu Verkaufsplattformen erhalten.
- Die Verkäufe sollen ausgewertet werden.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bereitschaft der Bundesanstalt an, den Verkauf der Gegenstände zu verbessern. Angesichts der unterschiedlichen Verkaufspraxis ihrer Hauptstellen, sollte die Bundesanstalt die Hauptstellen zentral kontrollieren. Der Bundesrechnungshof wird die Verkaufsaktivitäten der Bundesanstalt weiter beobachten.

76 Bundesanstalt für Immobilienaufgaben soll die günstigste Verkaufsform für ihre Immobilien am Markt ermitteln

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben hat 61 leerstehende Einfamilienhäuser gebündelt in zwei Paketen an Investoren verkauft. Eine erhebliche Anzahl dieser Häuser boten die Investoren umgehend einzeln privaten Kaufinteressenten an. Sie erzielten bei den Weiterverkäufen höhere Erlöse je Haus. Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben sollte prüfen, inwieweit sie solche Mehrerlöse durch Einzelverkäufe selbst realisieren kann.

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) hat u. a. ihre nicht benötigten Immobilien zu verkaufen oder zu vermieten. Der Bundesrechnungshof prüfte in einer Großstadt u. a. den Verkauf von Einfamilienhäusern durch die Bundesanstalt. Aus 61 leerstehenden Einfamilienhäusern in städtischer Lage bildete sie zwei Verkaufspakete. Einen Einzelverkauf der Häuser sah sie in ihren Verkaufsexposés nicht vor. Investoren kauften die Pakete für einen Kaufpreis von insgesamt 9,2 Mio. Euro. Unmittelbar nach dem Erwerb der Häuser boten die Investoren die Häuser ohne bauliche Veränderungen privaten Kaufinteressenten zum Erwerb an. Von den beiden Paketen verkauften sie in kurzer Zeit mehr als 20 Häuser. Rechnet man die von den Investoren erzielten Preise auf alle Häuser hoch, ergäbe sich aus der Summe der Einzelverkäufe ein Mehrerlös von mehr als 3 Mio. Euro im Vergleich zu den Paketverkäufen der Bundesanstalt.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass der Bundesanstalt Mehreinnahmen in Millionenhöhe entgangen sein könnten. Er hat ihr ein Verfahren empfohlen, wie der Wert solcher Einfamilienhäuser genauer bestimmt werden kann.

77 Nicht gerechtfertigte Bevorzugung von Veräußerungsgewinnen aus Streubesitzanteilen abschaffen

Seit März 2013 sind Gewinne aus Streubesitzanteilen steuerpflichtig, die als Dividenden ausgezahlt werden (Streubesitzdividenden). Gewinne, die durch eine Veräußerung von Streubesitzanteilen realisiert werden, blieben hingegen steuerfrei. Dadurch verzichtet der Staat jährlich auf rund 600 Mio. Euro Steuereinnahmen.

Anteile, mit denen eine Körperschaft (z. B. eine Aktiengesellschaft oder einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung) an einer anderen Körperschaft mit weniger als 10 % beteiligt ist, gelten als Streubesitz. Die daraus erzielten Streubesitzdividenden sind seit März 2013 steuerpflichtig. Veräußert eine Körperschaft Streubesitzanteile, sind die daraus erzielten Gewinne steuerfrei.

Durch diese Bevorzugung von Veräußerungsgewinnen verzichtet der Staat jährlich auf Steuereinnahmen von rund 600 Mio. Euro. Zudem eröffnet er Gestaltungsmöglichkeiten: Durch die Veräußerung der Streubesitzanteile an einen steuerbefreiten Anleger vor dem Dividendenstichtag kann der Veräußerer Gewinne steuerfrei realisieren. Nach dem Dividendenstichtag kann er die Anteile, in der Regel zu einem um den Dividendenanteil reduzierten Kaufpreis, zurückerwerben.

Das BMF hat einen Diskussionsentwurf zur Reform der Investmentbesteuerung erstellt. Er sieht u. a. eine Änderung des Körperschaftsteuergesetzes vor. Das BMF schlägt damit vor, Streubesitzdividenden und Veräußerungsgewinne einheitlich zu besteuern. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die Empfehlungen in einen Gesetzentwurf eingehen.

78 Nicht koordinierte Lohnsteuer-Außenprüfungen führen zu Steuerausfällen

Für Lohnsteuer-Außenprüfungen bei Konzernen und Arbeitgebern mit Betriebsstätten an verschiedenen Standorten sind häufig viele Finanzämter zuständig. Sie werden dabei nicht zentral gesteuert und koordiniert. Informationen tauschen sie nicht aus. Dies führt zu Steuerausfällen.

Die Lohnsteuer ist eine der wichtigsten Einnahmequellen der öffentlichen Haushalte. Arbeitgeber müssen sie vom Arbeitslohn ihrer Arbeitnehmer einbehalten und an die Finanzämter abführen. Zuständig sind jeweils die Finanzämter, in deren Bezirk sich eine Betriebsstätte befindet. Die Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen dieser Finanzämter kontrollieren, ob Betriebsstätten die Lohnsteuer einbehalten und abgeführt haben.

Konzerne und große Unternehmen betreiben oft zahlreiche Betriebsstätten in mehreren Ländern. Sie haben bei einer Vielzahl von Finanzämtern Lohnsteuer anzumelden. Diesen Finanzämtern obliegen auch die Lohnsteuer-Außenprüfungen. Dabei

- erkannten sie häufig nicht, dass Arbeitgeber Konzernen oder verbundenen Unternehmen zuzuordnen waren,
- stimmten sie Prüfungsfelder und -zeiträume nicht miteinander ab,
- beurteilten sie gleichartige Sachverhalte unterschiedlich und
- informierten sich nicht gegenseitig.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert gemeinsam mit den Ländern die Voraussetzungen für koordinierte Lohnsteuer-Außenprüfungen bei Konzernen zu schaffen. Diese sollten unter einer Leitung und nach einheitlichen Vorgaben durchgeführt werden.

79 Datenabruf bei Landwirtschaftsbehörden endlich sicherstellen

Die Finanzbehörden der Länder haben seit dem Jahr 2009 eine gesetzliche Grundlage, für das Besteuerungsverfahren notwendige Daten bei den Landwirtschaftsbehörden abzurufen. Bis heute nutzt die Finanzverwaltung diese Möglichkeit nicht.

Der Bundesrechnungshof und die Rechnungshöfe der Länder hatten in der Vergangenheit wiederholt auf Mängel in der Besteuerung der Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft hingewiesen. Ursächlich waren häufig fehlende Kenntnisse der Finanzämter über steuerlich relevante Sachverhalte. Seit dem Jahr 2009 sind die Landwirtschaftsverwaltungen und die Liegenschaftsämter gesetzlich verpflichtet, den Finanzbehörden Daten in einem automatisierten Verfahren zur Verfügung zu stellen. Die Daten sollen dazu dienen, eine Steuerpflicht festzustellen oder die Steuer zu erheben.

Der Bundesrechnungshof untersuchte das Verfahren zum Datenabruf. Er stellte fest, dass in keinem Land Daten der Landwirtschaftsverwaltungen und der Liegenschaftsämter den Finanzbehörden in einem automatisierten Verfahren zugänglich gemacht werden. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Finanzämter nur mithilfe dieser Informationen ihren steuerlichen Überwachungspflichten nachkommen können. Er hält es deshalb für unerlässlich, dass der normierte Datenabruf schnellstmöglich umgesetzt wird.

Da das Verfahren eine gesetzliche Änderung umsetzen soll, hat es oberste Priorität bei der Entwicklung gemeinsamer Steuersoftware durch die Länder. Der Bundesrechnungshof sieht den Steueranspruch gefährdet, wenn das Vorhaben nur nachrangig behandelt wird. Zudem würden fehlende Kontrollmöglichkeiten den Verwaltungsvollzug erschweren. Er erwartet, dass der Abruf von Daten bei Landwirtschaftsbehörden umgehend möglich gemacht wird.

80 Haftungsvorschrift im Umsatzsteuergesetz überprüfen

Eine im Jahr 2002 zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs eingeführte Haftungsvorschrift hat sich in der Praxis als wenig wirksam erwiesen. Trotz einer Nachbesserung haben die Finanzämter weiterhin Probleme bei der Anwendung. Darauf wiesen die Länder das BMF bereits vor Jahren hin. Dennoch wurde bis heute nicht überprüft, ob die Vorschrift einen sinnvollen Beitrag zur Betrugsbekämpfung leistet. Das BMF muss dies nun umgehend nachholen.

Als Teil eines Maßnahmepakets gegen Umsatzsteuerbetrug führte der Gesetzgeber im Jahr 2002 mit § 25d Umsatzsteuergesetz (UStG) eine Haftungsregel ein. Sie zielt darauf ab, Unternehmer für Umsatzsteuer haftbar zu machen, die ihre Geschäftspartner nicht entrichtet haben. Die Finanzämter hatten jedoch große Schwierigkeiten, die Norm in der Praxis anzuwenden. Der Gesetzgeber besserte die Vorschrift deswegen zwei Jahre später nach.

Der Bundesrechnungshof stellte im Jahr 2014 fest, dass die Finanzämter auch die nachgebesserte Haftungsregel kaum anwendeten. Dies lag vor allem an dem schwierigen Nachweis der Haftungsvoraussetzungen. Einige Länder hatten das BMF bereits vor Jahren auf die Probleme hingewiesen.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMF auf die Hinweise der Länder nicht reagiert hatte. Er hat das BMF aufgefordert, die längst fällige Überprüfung des § 25d UStG umgehend nachzuholen.

Das BMF will nunmehr eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe einrichten, die die Norm untersucht. Diese könne aber wegen anderer vordringlicher Arbeiten derzeit nicht einberufen werden. Unter Berücksichtigung der Arbeitsbelastung solle dies jedoch zum nächstmöglichen Zeitpunkt nachgeholt werden.

Der Bundesrechnungshof hält die beabsichtigte Einrichtung einer Arbeitsgruppe für einen Schritt in die richtige Richtung. Wegen der seit Jahren bekannten Praxisprobleme ist es jedoch nicht hinzunehmen, die Überprüfung weiter hinauszuschieben. Stellt sich dabei heraus, dass die Haftungsregel keinen nennenswerten Beitrag zur Betrugsbekämpfung leistet, sollte sie gestrichen werden.

81 Ungerechtfertigte Vorteile für Landwirte bei der Umsatzsteuer vermeiden

Das BMF hat den besonderen Steuersatz für die Landwirte, die bei der Umsatzsteuer eine Sonderregelung nutzen, zu hoch berechnet. Ein zu hoher Steuersatz begünstigt diese Landwirte und ist nach dem EU-Recht nicht zulässig. Zudem drohen dem Fiskus erhebliche Steuerausfälle. Das BMF muss daher seine Berechnung berichtigen und den Gesetzgeber informieren, damit dieser den Steuersatz korrekt festlegen kann.

Sogenannte Pauschallandwirte wenden bei der Umsatzsteuer eine Sonderregelung an. Sie dürfen auf ihre Leistungen einen besonderen Umsatzsteuersatz, den sogenannten Durchschnittssatz, aufschlagen. Die vereinnahmte Steuer müssen sie nicht an das Finanzamt abführen. Der zusätzliche Erlös soll vielmehr pauschal die Belastung durch die Umsatzsteuer ausgleichen, die andere Unternehmer den Landwirten als sogenannte Vorsteuer berechnet haben.

Das EU-Recht gibt vor, dass der Durchschnittssatz auf der Grundlage der Umsätze und der Vorsteuer aller Pauschallandwirte in Deutschland zu ermitteln ist. Eine Subvention durch die Sonderregelung darf es nicht geben. D. h. der Durchschnittssatz darf nicht so hoch sein, dass die Pauschallandwirte insgesamt mehr Umsatzsteuer einnehmen als sie an Vorsteuer zahlen.

Der Durchschnittssatz soll die Vorsteuerbelastung der Pauschallandwirte in Deutschland abbilden. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das BMF die Vorsteuerbelastung der Pauschallandwirte falsch berechnet und dadurch zu hoch ausgewiesen hatte. Nach Berechnung des Bundesrechnungshofes liegt die gegenwärtige Vorsteuerbelastung bei 9,3 % und damit um 1,4 Prozentpunkte unter dem derzeitigen Durchschnittssatz von 10,7 %. Diese 1,4 Prozentpunkte entsprechen einem Umsatzsteuerbetrag von über 200 Mio. Euro jährlich, den die Pauschallandwirte ihren Abnehmern zu viel berechnen und einnehmen. Durch den zu hohen Durchschnittssatz fallen zudem jedes Jahr erhebliche Steuern aus. Das liegt daran, dass viele Abnehmer, z. B. Schlachthöfe, Molkereien und

Mühlen, die an die Pauschallandwirte gezahlte Umsatzsteuer als Vorsteuer steuermindernd geltend machen können.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, seine Berechnung zu überprüfen. In diesem Zusammenhang hat es auch den Gesetzgeber so zu informieren, dass dieser den Durchschnittssatz angemessen festlegen kann.

82 Steueroase Internet – Deutsches Umsatzsteueraufkommen sichern

Der deutsche Fiskus hat Steueransprüche gegen ausländische Unternehmer, die Internetleistungen in Deutschland erbringen. Den Finanzbehörden fehlt jedoch ein Konzept, wie sie diesen Anbieterkreis systematisch steuerlich kontrollieren können. Auch eine Internet-Suchmaschine leistet nicht die notwendige Unterstützung. Das BMF muss dringend neue Strategien entwickeln, um Steuerausfälle bei Internetleistungen zu verhindern.

Im Jahr 2013 äußerte sich der Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen zu Internetleistungen, die Unternehmer mit Sitz außerhalb der Europäischen Union in Deutschland erbringen. Er kritisierte, dass es für diese Fälle keine systematische steuerliche Kontrolle gibt. Anbieter, die ihre Umsätze nicht bei den Finanzbehörden erklären, können deshalb nicht oder nur zufällig entdeckt werden. Bei erneuter Prüfung im Jahr 2015 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass auch bei Internetleistungen, die EU-Unternehmer erbringen, keine systematische Kontrolle vorgesehen ist. Die Finanzbehörden bearbeiten nur bekannte Steuerfälle. Etwaige Ermittlungen zur Aufdeckung unbekannter Steuerfälle hielten sie für sehr aufwendig. Zudem ist nicht geregelt, ob der Bund oder die Länder nach solchen Steuerfällen suchen sollen.

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass die Finanzbehörden nicht versuchen, Internetleistungen besser steuerlich zu erfassen. Er hat außerdem kritisiert, dass eine seit mehr als zehn Jahren eingesetzte Internet-Suchmaschine bis heute die Suche nach unbekannten Steuerfällen nicht unterstützt. Für ausländische Internetanbieter, die ihre Umsätze nicht erklären, ist das Entdeckungsrisiko deshalb sehr gering.

Das BMF hat zwar Kontrolldefizite bei der Umsatzbesteuerung ausländischer Internetanbieter eingeräumt. Es hält jedoch eine systematische Suche nach unbekannten Steuerfällen und eine Erweiterung der Internet-Suchmaschine nicht für sinnvoll.

Der Bundesrechnungshof befürchtet aufgrund seiner Feststellungen, dass sich viele ausländische Internetanbieter nicht bei den Finanzbehörden melden und sich so der Besteuerung in Deutschland entziehen. Das BMF sollte deshalb gemeinsam mit den Ländern neue Strategien entwickeln, um das deutsche Steueraufkommen aus Internetleistungen zu sichern. Hierfür muss klar geregelt werden, welche Finanzbehörde für die notwendige Recherche im Internet zuständig sein soll. Falls die vorhandene Internet-Suchmaschine nicht zu einem geeigneten Such-Werkzeug weiterentwickelt werden kann, müssen technische Alternativen gefunden werden.

83 Umsatzsteuer-Kontrollverfahren – Vereinfachungen für Finanzverwaltung und Unternehmer ermöglichen

Unternehmer müssen ihre innergemeinschaftlichen Warenlieferungen in zwei Umsatzsteuer-Erklärungen mit unterschiedlichen Abgabeterminen angeben. Eine Zusammenführung der Erklärungen mit einheitlicher Abgabefrist würde das Verfahren wesentlich erleichtern. Der Bundesrechnungshof sieht hier Reformpotenzial. Das BMF sollte dieses nutzen und gemeinsam mit den Ländern eine Vereinfachung für Finanzverwaltung und Unternehmer ermöglichen.

Unternehmer müssen ihre Warenlieferungen innerhalb der Europäischen Union in Zusammenfassenden Meldungen deklarieren. Daneben müssen sie ihre innergemeinschaftlichen Umsätze in Umsatzsteuer-Voranmeldungen angeben. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die doppelte Erklärungspflicht zusätzlichen Aufwand für Verwaltung und Unternehmer verursachte. Wegen unterschiedlicher Abgabefristen und Meldezeiträume konnten die Finanzämter die Angaben nicht effektiv abgleichen und Steuerausfällen entgegenwirken. Der Bundesrechnungshof spricht sich deswegen bereits seit Jahren dafür aus, die Erklärungen zusammenzuführen. Bei erneuter Prüfung im Jahr 2015 stellte er jedoch fest, dass keinerlei Reformvorschläge umgesetzt werden sollen.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass es trotz umfangreicher Vorarbeiten bis heute nicht zu einer Reform gekommen ist.

Das BMF hat ausgeführt, es habe sich mit den Ländern aus Haushaltsgründen gegen eine Reform entschieden. Bestimmte Umsatzsteuerbeträge gingen später ein, wenn Meldetermine verschoben würden. Zudem gäbe es bei Einführung einer Reform Verschiebungen zwischen Haushaltsjahren, da Zahlungseingänge nach dem Jahreswechsel zu verbuchen seien.

Die Einwände des BMF rechtfertigen es aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht, jegliche Reformbemühungen einzustellen. Andere Meldetermine würden nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes dazu führen, dass Steuerbeträge maximal drei Wochen später eingingen. Gegenüber dieser Verschiebung überwiegen die wirtschaftlichen Vorteile einer Reform deutlich. Angesichts der Bedeutung des innergemeinschaftlichen Handels für Deutschland ist ein effektives Umsatzsteuer-Kontrollverfahren im Binnenmarkt von zentraler Bedeutung für den deutschen Fiskus. Mit einer Reform könnten hier Schwachstellen beseitigt und Steuerausfällen begegnet werden.

Bei den vom BMF angeführten Verschiebungen zwischen Haushaltsjahren ist zu berücksichtigen, dass sich das Steueraufkommen – überjährig betrachtet – nicht verringert. Die Reform könnte so ausgestaltet werden, dass die Einhaltung der Schuldenbremse im Jahr der Verfahrensumstellung nicht gefährdet wird. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind mögliche Verschiebungen zwi-

schen Haushaltsjahren deshalb kein Argument, um auf das Projekt einer Zusammenführung der Erklärungen ganz zu verzichten. Vielmehr sollte das BMF gemeinsam mit den Ländern nach einer Lösung suchen, die möglichst viel Reformpotenzial realisiert, ohne zu nicht vertretbaren Verschiebungen zwischen Haushaltsjahren zu führen.

84 Fehlende Datenauswertung eröffnet Schlupflöcher bei der Pflichtveranlagung

Das BMF und die Länder haben bisher nicht die notwendigen IT-Voraussetzungen geschaffen, um Steuerausfälle bei der Anwendung der Steuerklasse V zu verhindern. Viele Fälle, in denen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Steuerklasse V gewählt haben, aber ihrer Pflicht zur Abgabe einer Steuererklärung nicht nachgekommen sind, bleiben unentdeckt. Sofern in diesen Fällen noch Steuerforderungen bestehen, verjähren diese, wenn die Finanzverwaltung sie nicht rechtzeitig aufgreift. Vorhandene elektronische Daten kann die Finanzverwaltung zum Erkennen solcher Fälle nicht systematisch auswerten, weil die entsprechende IT-Unterstützung fehlt. Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, die Einrichtung der notwendigen IT-Voraussetzungen spätestens im Jahr 2016 sicherzustellen.

Ehegatten oder Partner einer eingetragenen Lebenspartnerschaft müssen eine Einkommensteuererklärung abgeben,

- wenn sie nach den §§ 26, 26b Einkommensteuergesetz (EStG) zusammen zur Einkommensteuer veranlagt werden,
- beide Arbeitslohn bezogen haben und
- bei einem von beiden der Lohnsteuerabzug nach Steuerklasse V vorgenommen wurde (§ 46 Absatz 2 Nummer 3a EStG).

Seit dem Jahr 2004 teilen Arbeitgeber der Finanzverwaltung jährlich elektronisch mit, bei welchen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern (Arbeitnehmer) sie die Lohnsteuer nach Steuerklasse V abgezogen haben. Die Finanzverwaltung kann mit diesen Daten überprüfen, welche Arbeitnehmer eine Einkommensteuererklärung abgeben müssen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass viele Länder diese Daten nur vereinzelt auswerteten. Sie prüften nicht, ob alle Arbeitnehmer mit Steuerklasse V ihrer Verpflichtung zur Abgabe einer Einkommensteuererklärung nachkamen. Die Länder begründeten dies damit, dass für eine systematische Datenauswertung die notwendige IT-Unterstützung fehle.

Der Bundesrechnungshof schätzt, dass insgesamt in den Veranlagungszeiträumen 2004 bis 2007 weit mehr als 10 000 Pflichtveranlagungen von Arbeitnehmern mit Lohnsteuerklasse V unterblieben. Diese kann die Finanzverwaltung auch nicht mehr nachholen, da zwischenzeitlich sogenannte Festsetzungsverjährung eingetreten ist. Da Datenauswertungen auch im Jahr 2015 nicht zu erwarten sind, werden auch Fälle aus dem Veranlagungszeitraum 2008 verjähren.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die IT-Voraussetzungen für eine Datenauswertung spätestens bis zum 30. Juni 2016 vorliegen. Nur dann bleibt den Ländern ausreichend Zeit, entsprechende Daten des Jahres 2009 bis zum Eintritt der Festsetzungsverjährung zum 31. Dezember 2016 zu überprüfen.

85 Kindergeld: Doppelzahlungen weiterhin möglich

Das BMF hat ein Kontrollverfahren für die Zahlung von Kindergeld zu lange verzögert. Die Familienkassen können deshalb immer noch nicht abgleichen, ob für ein Kind bereits eine andere Familienkasse Kindergeld zahlt. Doppelzahlungen sind weiterhin möglich.

Die Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit und des öffentlichen Dienstes zahlen Kindergeld nach dem Einkommensteuergesetz. Der Bundesrechnungshof stellte eine Reihe von Doppelzahlungen für dasselbe Kind fest. Meistens hatten Eltern Kindergeld bei zwei Familienkassen beantragt, obwohl dies unzulässig war. Der Bundesrechnungshof forderte deshalb in seinen Bemerkungen 2009, Doppelzahlungen durch Datenabgleich auszuschließen. Das BMF sollte hierfür ein Verfahren entwickeln.

Im Jahr 2010 legte das BMF das Konzept für ein IT-gestütztes Kontrollverfahren vor. Die Umsetzung zögerte es jedoch jahrelang hinaus. Das BMF griff das Vorhaben erst wieder auf, als der Gesetzgeber Ende 2014 das Kindergeldrecht änderte. Danach müssen sich Kindergeld-Berechtigte und Kinder ab Januar 2016 durch ihre steuerlichen Identifikationsnummern ausweisen, um Kindergeld zu erhalten. Die Familienkassen sollen die Identifikationsnummern der Kinder abgleichen und so Doppelzahlungen ausschließen. Allerdings will das BMF das Kontrollverfahren im Januar 2016 nur mit den Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit starten. Die übrigen Familienkassen sollen im Laufe des Jahres 2016 nach und nach folgen.

Das BMF muss sicherstellen, dass das Kontrollverfahren trotz des engen Zeitfensters unverzüglich in Betrieb genommen wird. Darüber hinaus muss es alle Familienkassen im Laufe des Jahres 2016 zügig daran anschließen. Erst dann sind Doppelzahlungen ausgeschlossen. Hierzu ist ein Zeitplan erforderlich, der verbindliche Schritte zur Umsetzung festlegt.

86 Realsplitting: Bundesministerium der Finanzen will Steueraufkommen durch elektronisches Verfahren sichern

Das BMF beabsichtigt, ein elektronisches Verfahren zur Information über Unterhaltsleistungen bei geschiedenen oder dauernd getrennt lebenden Ehegatten einzuführen. Es will damit ein aufwendiges papiergestütztes Verfahren ersetzen und Steuerausfälle vermeiden.

Unterhaltsleistungen eines Steuerpflichtigen an den geschiedenen oder dauernd getrennt lebenden Ehegatten können jährlich die steuerliche Bemessungsgrundlage mindern. Der Unterhaltsempfänger muss den Unterhalt versteuern, soweit dieser beim Unterhaltsgeber steuermindernd berücksichtigt wurde (sog. Realsplitting).

Um den Steueranspruch sicherzustellen, hat das Finanzamt des Unterhaltsgebers jährlich eine Kontrollmitteilung an das Finanzamt des Unterhaltsempfängers zu versenden. Dieser Verpflichtung kamen die Finanzämter nur unzureichend nach. Deshalb versteuerten Unterhaltsempfänger diese Zahlungen häufig nicht ordnungsgemäß, obwohl der Unterhaltsgeber sie steuermindernd geltend gemacht hatte.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das papiergestützte Kontrollmitteilungsverfahren durch ein elektronisches Verfahren zu ersetzen. Das BMF hat die Empfehlung aufgegriffen und ein elektronisches Verfahren zur Software-Entwicklung für die Steuerverwaltung der Länder angemeldet.

87 Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs durch das europäische Netzwerk EUROFISC

Das Netzwerk EUROFISC dient durch einen schnellen Austausch von Informationen der Bekämpfung von Umsatzsteuerbetrug in der Europäischen Union. Die Rechnungshöfe Österreichs, Ungarns und Deutschlands haben gemeinsam geprüft, wie das Netzwerk in ihren Staaten umgesetzt worden ist. Sie haben Empfehlungen zur Verbesserung erarbeitet. Das BMF wird das Informationssystem in Deutschland fortentwickeln und sich auch auf EU-Ebene für Verbesserungen einsetzen.

Umsatzsteuerhinterziehung verursacht in der Europäischen Union jedes Jahr einen erheblichen wirtschaftlichen Schaden. Ein Teil davon entsteht durch Betrug beim innergemeinschaftlichen Warenverkehr. Um diese Form des Betrugs eindämmen zu können, müssen die Verwaltungen der Mitgliedstaaten zusammenarbeiten. Bereits seit längerem tauschen diese sich bilateral über grenzüberschreitende Umsätze aus. Zusätzlich übermitteln sie Informationen über auffällige Unternehmen an alle Mitgliedstaaten, um frühzeitig betrugsrelevante Geschäftsbeziehungen aufzudecken. Dazu haben sie im Jahr 2011 das Netzwerk EUROFISC eingerichtet.

Die Rechnungshöfe Österreichs, Ungarns und Deutschlands prüften gemeinsam, wie ihre Staaten EUROFISC umgesetzt haben. Sie stellten fest, dass EUROFISC die Chancen der nationalen Verwaltungen verbessert, Betrügern rechtzeitig auf die Spur zu kommen. Erwartungsgemäß ist das neue System jedoch nach wenigen Jahren noch nicht perfekt. Die beteiligten Rechnungshöfe haben Empfehlungen erarbeitet, wie das Netzwerk verbessert werden kann. Dies betrifft z. B. die Qualität der ausgetauschten Datensätze.

Das BMF wird den Austausch der EUROFISC-Daten zwischen Bund und Ländern in Deutschland fortentwickeln. Außerdem wird es sich auf EU-Ebene für die notwendigen Verbesserungen am Gesamtnetzwerk einsetzen.

Ihre Erkenntnisse und Empfehlungen haben die drei Rechnungshöfe in einem gemeinsamen Bericht veröffentlicht. Zu finden ist dieser auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes (www.bundesrechnungshof.de).

88 Besserer Datenabgleich verhindert doppelte Steuererstattungen

Das Bundeszentralamt für Steuern wird bestimmten Finanzämtern auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes einen Lesezugriff auf seine Daten des Vorsteuer-Vergütungsverfahrens einrichten. Der Zugriff erleichtert den Finanzämtern den Datenabgleich mit dem allgemeinen Besteuerungsverfahren ausländischer Unternehmer. Dieser Abgleich kann weitgehend die Doppel-Erstattung von Umsatzsteuer verhindern.

Ausländische Unternehmer können sich die in Deutschland gezahlte Umsatzsteuer (Vorsteuer) unter bestimmten Voraussetzungen durch das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) im Vorsteuer-Vergütungsverfahren erstatten lassen. Andernfalls können sie ihre Vorsteuer nur im allgemeinen Besteuerungsverfahren bei den zuständigen 22 Zentralfinanzämtern steuermindernd abziehen. Je nachdem, ob die Voraussetzungen für das Vorsteuer-Vergütungsverfahren gegeben sind, müssen die ausländischen Unternehmer vom allgemeinen Besteuerungsverfahren in das Vorsteuer-Vergütungsverfahren wechseln oder umgekehrt. Das Vorsteuer-Vergütungsverfahren ist ein Massenverfahren mit mehr als 100 000 Anträgen jährlich.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das BZSt Zugang zu einer Datenbank der Finanzverwaltung hatte. Es konnte so überprüfen, ob die Zentralfinanzämter einen Antragsteller im Vorsteuer-Vergütungsverfahren bereits im allgemeinen Besteuerungsverfahren führten. Die Zentralfinanzämter konnten dagegen nicht auf die Daten des BZSt zugreifen. Sie konnten daher auch nicht selbstständig ermitteln, ob und ggf. für welchen Zeitraum das BZSt einem ausländischen Unternehmer bereits Vorsteuern vergütet hat. Bei seiner Prüfung deckte der Bundesrechnungshof mehrere Fälle der Doppel-Erstattung von Steuern auf. Er hat dem BMF empfohlen, den 22 Zentralfinanzämtern umgehend einen Lesezugriff auf die gespeicherten Daten des BZSt aus dem Vorsteuer-Vergütungsverfahren einzurichten.

Das BMF ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Das BZSt wird den Zentralfinanzämtern bis spätestens Mitte des Jahres 2016 einen Lesezugriff auf die elektronischen Daten des Vorsteuer-Vergütungsverfahrens einrichten. Das BZSt und die Zentralfinanzämter verfügen dann beide über eine zeitgemäße Möglichkeit des Datenabgleichs, um Doppel-Erstattungen von Umsatzsteuer an ausländische Unternehmer zu verhindern. Der Bundesrechnungshof wird sich davon überzeugen, ob der Datenabgleich auch in der Praxis funktioniert.

Teil I Allgemeiner Teil

1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2014

1.0

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung seiner Prüfungsämter die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2014 geprüft. Er stellte dabei keine bedeutsamen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen und den in den Büchern aufgeführten Beträgen fest. Dies gilt auch für die Sondervermögen. Um zu prüfen, inwieweit die Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushalts ordnungsgemäß belegt waren, setzte der Bundesrechnungshof ein mathematisch-statistisches Verfahren ein. Danach lag der Anteil nicht ordnungsgemäß belegter Buchungen bei 2,79 %.

Die Gesamtausgaben des Bundes lagen im Haushaltsjahr 2014 mit 295,5 Mrd. Euro um 1,0 Mrd. Euro unter dem Soll des Haushaltsplans von 296,5 Mrd. Euro. Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) waren 5,4 Mrd. Euro höher als veranschlagt. Erlasse, Niederschlagungen, Vergleiche u. a. führten zu Einnahmeausfällen des Bundes von 1,0 Mrd. Euro. Der Bundeshaushalt kam ohne Nettokreditaufnahme aus. Die seit dem Jahr 2011 geltende neue verfassungsrechtliche Schuldengrenze wurde sowohl bei der Haushaltsaufstellung als auch im Haushaltsvollzug eingehalten. Die strukturelle Nettokreditaufnahme des Haushaltsjahres 2014 betrug -7,5 Mrd. Euro. Damit wurde erstmals seit Einführung der neuen Schuldenregel ein struktureller Überschuss erreicht.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben lagen mit 1,4 Mrd. Euro unter dem Vorjahresergebnis von 1,9 Mrd. Euro. Die nicht genehmigten Ausgaben betrugen 2,6 Mio. Euro.

Im Haushaltsjahr 2014 flossen 12,7 Mrd. Euro übertragbare Ausgaben nicht ab. Dieser Betrag war um 0,7 Mrd. Euro geringer als im Vorjahr. Der Rückgang ist vor allem durch geringere übertragbare Mittel bei den Zinsen sowie beim Wohnungswesen und Städtebau bedingt.

Von den in das Haushaltsjahr 2014 übertragbaren flexibilisierten Ausgaben von 1,783 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 1,649 Mrd. Euro Ausgabereste. Über mehr als 92 % der nicht abgeflossenen Mittel wollen die Ressorts demnach in künftigen Jahren weiter verfügen.

Im Haushalt 2014 waren Verpflichtungsermächtigungen von 57,9 Mrd. Euro vorgesehen. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden 28,1 Mrd. Euro. Der Ausnutzungsgrad von 49 % war erheblich geringer als im Vorjahr. Aus eingegangenen Verpflichtungen sind in den kommenden Haushaltsjahren Ausgaben von 129,5 Mrd. Euro zu leisten (Stand: 31. Dezember 2014). Der künftige Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers wird hierdurch begrenzt.

Der Gewährleistungsrahmen des Bundes und seiner Sondervermögen betrug 1 214 Mrd. Euro. Hiervon wurden bis zum Ende des Jahres 2014 Gewährleistungen von 465 Mrd. Euro übernommen.

Der Gesamtbestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln stieg gegenüber dem Vorjahr um 42 Mio. Euro an. Er lag am Ende des Jahres 2014 bei 1,079 Mrd. Euro – verteilt auf neun Einzelpläne.

Ende des Jahres 2014 betrug das erfasste Vermögen nach der Vermögensrechnung des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen 244 Mrd. Euro. In der Vermögensrechnung ist insbesondere das Immobilienvermögen einschließlich Infrastrukturvermögen noch nicht wertmäßig erfasst. Die Schulden (einschließlich der Versorgungs- und Beihilferückstellungen) lagen bei 1 769 Mrd. Euro. Die Kreditmarktverbindlichkeiten einschließlich der Kassenverstärkungskredite betrugen 1 136 Mrd. Euro.

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

1.1.1 Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2013 entlastet

Für das Haushaltsjahr 2013 entlasteten der Deutsche Bundestag und der Bundesrat die Bundesregierung.[1] Grundlage dafür bildeten die vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) vorgelegte Haushaltsrechnung 2013 und die Vermögensrechnung 2013. Der Bundesrechnungshof hatte mit seinen Bemerkungen 2014 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und seinen im April 2015 ergänzend vorgelegten weiteren Prüfungsergebnissen dazu berichtet.[2]

1.1.2 Vorlage der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung[3]

Seit dem Haushaltsjahr 2009 legt das BMF die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung nicht mehr in Form einer zusammengefassten Jahresrechnung, sondern getrennt vor.[4]

---

[1] Vgl. Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 18/121 vom 10. September 2015 i. V. m. Bundestagsdrucksachen 18/1809, 18/1930, Bundesrat: Plenarprotokoll 934 vom 12. Juni 2015 i. V. m. Bundesratsdrucksache 256/14 und zu 256/14.

[2] Vgl. Bundestagsdrucksache 18/3330 und 18/4650.

[3] Bis einschließlich 2008 wurden Haushalts- und Vermögensrechnung gemeinsam als sog. Jahresrechnung vorgelegt.

[4] Haushaltsrechnung: Bundestagsdrucksache 18/5291, zu Bundesratsdrucksache 275/15; Vermögensrechnung: Bundestagsdrucksache 18/5128, Bundesratsdrucksache 275/15.

Die Haushaltsrechnung ist das Spiegelbild des Haushaltsplans. In ihr werden die im Haushaltsjahr gebuchten Einnahmen und Ausgaben den Ansätzen des Bundeshaushaltsplans unter Berücksichtigung der Haushaltsreste und der Vorgriffe gegenübergestellt. Sie weist aus, in welcher Höhe die Ermächtigungen des Haushaltsplans in Anspruch genommen wurden und welche Änderungen sich diesem gegenüber ergaben. Die Haushaltsrechnung ist ein Kontrollinstrument des Parlaments für sein Budgetrecht.

Die Vermögensrechnung weist das Vermögen und die Schulden des Bundes zu Beginn, die Veränderungen während und den Bestand am Ende des Haushaltsjahres aus. Sie wird jährlich fortgeschrieben. Ihre Aussagekraft ist bislang begrenzt. So werden wesentliche Vermögenspositionen nicht wertmäßig erfasst, etwa das gesamte Immobilienvermögen einschließlich Bundesfern- und Bundeswasserstraßen sowie das bewegliche Vermögen (vgl. Nr. 1.10).

1.2 Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung seiner Prüfungsämter die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung 2014. Er stellte keine bedeutsamen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen aufgeführten und den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen fest. Das gilt auch für die Sondervermögen.

Die Einnahmen und Ausgaben des Bundes waren im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Dies ergab eine stichprobenweise Prüfung. Der Bundesrechnungshof nutzte dazu ein mathematisch-statistisches Verfahren, mit dem auch Aussagen über die ordnungsgemäße Belegung der Buchungsfälle des Bundes insgesamt möglich sind. Für seine Prüfung bestimmte er aus den im automatisierten Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR-Verfahren) nachgewiesenen Einzelbuchungen 1 850 Buchungsfälle durch eine Zufallsauswahl. 2,79 % der geprüften Buchungsfälle wiesen wesentliche, meist formale Fehler auf. Daraus lässt sich schließen, dass der Anteil nicht ordnungsgemäß belegter Zahlungen **aller** im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen mit hoher Wahrscheinlichkeit ebenfalls in diesem Bereich liegt.[5]

[5] Die Fehlerquote aller im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen (Grundgesamtheit) liegt ohne Berücksichtigung von Schichtungseffekten bei einem Konfidenzniveau von 95 % zwischen 2,04 % und 3,54 %. Ein Konfidenzniveau von 95 % besagt, dass ein statistisch berechneter Wert (hier die Fehlerquote der geprüften Stichprobenelemente) mit einer 95-prozentigen Wahrscheinlichkeit auch für alle Einzelbuchungen (Grundgesamtheit) innerhalb eines errechneten Konfidenzintervalls (hier zwischen 2,04 % und 3,54 %) liegt.

Die festgestellten wesentlichen Fehler betrafen wie schon in den Vorjahren insbesondere

- unvollständige begründende Unterlagen,
- Buchungen auf falschem Haushaltstitel (Verstoß gegen die sachliche Bindung von Haushaltsmitteln) und
- zu hoch oder zu früh veranlasste Auszahlungen.

Über festgestellte Fehler im Einzelnen unterrichtete der Bundesrechnungshof die zuständigen Bewirtschafter und forderte sie auf, zukünftig die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu beachten. Es ist unerlässlich, sorgfältig mit Haushaltsmitteln umzugehen, um die Zuverlässigkeit der öffentlichen Haushalte nicht zu gefährden.

Besondere Erkenntnisse, die der Bundesrechnungshof bei der Prüfung der **Haushalts- und Wirtschaftsführung** des Bundes erlangte, werden in den nachfolgenden Teilen dieser Bemerkungen dargestellt (vgl. Teil II ff.).

1.3 Haushaltsabschluss

1.3.1 Überblick

Das Haushaltsgesetz 2014 vom 15. Juli 2014 sah Einnahmen und Ausgaben von 296,5 Mrd. Euro vor. Das BMF wurde zu einer Nettokreditaufnahme bis zur Höhe von 6,5 Mrd. Euro ermächtigt. Nach der seit dem Jahr 2011 geltenden neuen verfassungsrechtlichen Schuldenregel war eine Nettokreditaufnahme von maximal 34,3 Mrd. Euro erlaubt.

Die deutsche Wirtschaft konnte sich im Jahresverlauf 2014 gut behaupten. Das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt legte gegenüber dem Jahr 2013 um 1,6 % zu. Die wirtschaftliche Entwicklung entlastete den Bundeshaushalt 2014 sowohl auf der Einnahmenseite als auch auf der Ausgabenseite. Im Haushaltsvollzug lagen die Gesamtausgaben mit 295,5 Mrd. Euro um 1,0 Mrd. Euro unter dem Soll. Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) übertrafen das Soll um 5,4 Mrd. Euro.

Im Ergebnis kam der Bundeshaushalt 2014 ohne Nettokreditaufnahme aus.

1.3.2 Ausgaben

Die Ausgaben entwickelten sich im Haushaltsvollzug etwas günstiger als erwartet. Mit 295,5 Mrd. Euro lagen sie um 1,0 Mrd. Euro unter dem Soll des Haushaltsplans von 296,5 Mrd. Euro. Wesentliche Minderausgaben gegenüber dem Haushaltsplan waren vor allem in folgenden Bereichen zu verzeichnen:

- Die Zinsausgaben verringerten sich aufgrund des günstigen Zinsniveaus (-1,7 Mrd. Euro).
- Die Personalverstärkungsmittel im Einzelplan 60 wurden durch entsprechende Minderausgaben in den anderen Einzelplänen gegenfinanziert (-1,1 Mrd. Euro).

Diesen standen Mehrausgaben in geringerem Umfang in folgenden Bereichen gegenüber:

- EU-finanzierte Mehrausgaben in verschiedenen Einzelplänen (1,0 Mrd. Euro).
- Mehrausgaben im Verteidigungsbereich – zum überwiegenden Teil durch Personalverstärkungsmittel und Mehreinnahmen gedeckt – (0,7 Mrd. Euro).

1.3.3 Einnahmen

Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) lagen um 5,4 Mrd. Euro höher als im Haushaltsplan veranschlagt. Die Steuereinnahmen stiegen – vor allem aufgrund höherer Umsatz- und Körperschaftsteuereinnahmen – um 2,6 Mrd. Euro. Die sonstigen Einnahmen lagen 2,8 Mrd. Euro über dem Soll. Dieser Anstieg ist im Wesentlichen auf die Auflösung der vorsorglich für die Kernbrennstoffsteuer eingestellten Globalen Mindereinnahme (1,6 Mrd. Euro) und Einnahmen aus großen EU-Programmen (0,8 Mrd. Euro) zurückzuführen.

Die Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme lag im Haushaltsplan bei 6,5 Mrd. Euro. Diese Mittel wurden nicht benötigt, der Bundeshaushalt kam ohne Nettoneuverschuldung aus.

1.3.4 Neue Schuldenregel

Im Haushaltsjahr 2011 wurde erstmals die neue verfassungsrechtliche Schuldenregel nach Artikel 109, 109a, 115 und 143d Grundgesetz angewendet. Mit ihr soll die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern sichergestellt werden. Wesentliche Vorgaben sind:

- Ein im Grundsatz ausgeglichener Haushalt (ohne Kreditaufnahmen) in konjunkturellen Normallagen (für den Bund ist diese Vorgabe mit einer strukturellen Neuverschuldung von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts erfüllt).
- Berücksichtigung von konjunkturbedingten Veränderungen bei der Neuverschuldung durch eine Konjunkturkomponente.
- Bereinigung von Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen.

In einem Übergangszeitraum vom Jahr 2011 bis zum Jahr 2015 wird es dem Bund ermöglicht, sein strukturelles Defizit in gleichmäßigen Schritten bis zu der ab dem Jahr 2016 dauerhaft geltenden Obergrenze abzubauen (Abbaupfad; vgl. Bemerkung Nr. 2.2).

Als Ausgangsbasis für den Abbaupfad hat die Bundesregierung die im Juni 2010 erwartete Neuverschuldung für das Haushaltsjahr 2010 von 65,2 Mrd. Euro zugrunde gelegt. Daraus berechnete sie eine zulässige Nettokreditaufnahme[6] für das Soll des Haushaltsjahres 2014 von 34,3 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.1). Mit einer veranschlagten Nettokreditaufnahme von 6,5 Mrd. Euro wurde die neue Schuldenregel bei der Aufstellung des Haushalts 2014 somit eingehalten.

Nach Abschluss eines jeden Haushaltsjahres wird eine Kontrollrechnung durchgeführt. Weicht die tatsächliche Kreditaufnahme von der zulässigen ab, wird die Differenz zum 1. März des laufenden Jahres vorläufig auf einem Kontrollkonto erfasst und abschließend zum 1. September des laufenden Jahres gebucht. Dabei werden die tatsächliche konjunkturelle Entwicklung und die tatsächlichen finanziellen Transaktionen bei der Neuberechnung der zulässigen Kreditaufnahme berücksichtigt.

Für das Haushaltsjahr 2014 errechnete sich so aus dem Ist eine maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme von 26,6 Mrd. Euro. Bereinigt um eine Konjunkturkomponente und den Saldo der finanziellen Transaktionen ergab sich damit eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme von 34,9 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.1). Bei einer tatsächlichen Nettokreditaufnahme (einschließlich Finanzierungssaldo aus dem Energie- und Klimafonds sowie aus dem Aufbauhilfefonds – vgl. Bemerkung Nr. 2.2.1) von 0,8 Mrd. Euro wurde die neue Schuldenregel somit auch im Haushaltsvollzug eingehalten.

Der positive Saldo auf dem Kontrollkonto bedeutet, dass weniger Kredite aufgenommen wurden, als nach der neuen Schuldenregel erlaubt waren. Diese Positivsalden aus dem Übergangszeitraum werden entsprechend der gesetzlichen Regelung im Fiskalvertragsumsetzungsgesetz zum 31. Dezember 2015 gelöscht (vgl. Bemerkung Nr. 2.2.2).

Die strukturelle Nettokreditaufnahme des Haushaltsjahres 2014 betrug -7,5 Mrd. Euro. Damit wurde erstmals seit Einführung der neuen Schuldenregel ein struktureller Überschuss erreicht. Wie in den beiden Vorjahren wurde die erst ab dem Jahr 2016 geltende Obergrenze für die strukturelle Nettokreditaufnahme von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts somit eingehalten. Dieser strukturelle Überschuss ist auf die hohe negative Konjunkturkomponente von 5,9 Mrd. Euro (vgl. Bemerkung Nr. 2.2.2) und den negativen Saldo bei den finanziellen Transaktionen von 2,4 Mrd. Euro zurückzuführen (vgl. Tabelle 1.1).

[6] Demgegenüber hat der Bundesrechnungshof für die Haushaltsjahre 2012 bis 2015 in einer Alternativrechnung niedrigere Beträge für die maximal zulässige Neuverschuldung empfohlen (vgl. Bemerkung Nr. 2.2.2).

Tabelle 1.1

Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme
für das Haushaltsjahr 2014

	Soll 2014	**Ist 2014**[a]
Maximal zulässige Nettokreditaufnahme (in % des Bruttoinlandsprodukts)	*0,97*	
in Mrd. Euro		
Nominales Bruttoinlandsprodukt des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres	2 737,6	
Maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme für 2014	26,6	
Abzüglich Konjunkturkomponente	-4,9	-5,9
Abzüglich Saldo der finanziellen Transaktionen	-2,9	-2,4
Nach der Schuldengrenze zulässige Nettokreditaufnahme	34,3	34,9
Für Schuldenregel relevante Nettokreditaufnahme	6,6	0,8
davon:		
Nettokreditaufnahme Bund	(6,5)	(0,0)
Finanzierungssaldo:		
Energie- und Klimafonds	(-0,1)	(-0,1)
Aufbauhilfefonds	(-)	(-0,7)
Strukturelle Nettokreditaufnahme	-1,2	-7,5
Be-/Entlastung des Kontrollkontos	-	34,1
Gesamtsaldo Kontrollkonto	-	119,8
Nachrichtlich:		
(Vorjahr)		(85,7)

Erläuterung: [a] Vgl. BMF-Monatsbericht September 2015, Seite 9.

1.3.5 Soll-Ist-Vergleich

Der Soll-Ist-Vergleich zum Bundeshaushalt 2014 zeigt folgendes Ergebnis:

Tabelle 1.2

Haushaltsabschluss 2014: Soll-Ist-Vergleich[a]

	Soll	Ist[b]	Abweichung ggü. Soll	
	in Mrd. Euro			in %
Ausgaben	**296,5**	**295,5**	**-1,0**	***-0,3***
Personalausgaben	28,9	29,2	0,3	*1,0*
Laufender Sachaufwand (einschl. militärische Beschaffung)	24,2	23,2	-1,0	*-4,2*
Zinsausgaben	27,6	25,9	-1,7	*-6,2*
Zuweisungen und Zuschüsse[c]	187,2	187,3	0,1	*0,0*
Besondere Finanzierungsausgaben[d]	-1,3	0,6	1,9	-
Investitionsausgaben	29,9	29,3	-0,6	*-1,9*
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)	**289,8**	**295,2**	**5,4**	***1,9***
Steuereinnahmen	268,2	270,8	2,6	*1,0*
Sonstige Einnahmen	21,6	24,4	2,8	*12,9*
Münzeinnahmen	**0,2**	**0,3**	**0,1**	***36,2***
Nettokreditaufnahme	**6,5**	**0**	**-6,5**	**-**
Nachrichtlich: Finanzierungssaldo	-6,7	-0,3	-6,4	-

Erläuterungen:
[a] Differenzen durch Rundung.
[b] Ohne haushaltstechnische Verrechnungen (einschließlich durchlaufende Posten).
[c] Darunter fallen insbesondere nicht investive Leistungen an die Sozialversicherung und andere Einrichtungen außerhalb der Bundesverwaltung.
[d] Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen, Globale Mehr- und Minderausgaben.

1.3.6 Vergleich mit dem Vorjahr 2013

Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) stiegen gegenüber dem Vorjahr um 9,7 Mrd. Euro bzw. 3,4 %. Während die Steuereinnahmen um 11,0 Mrd. Euro stiegen, sanken die sonstigen Einnahmen – u. a. durch geringere Privatisierungserlöse – um 1,3 Mrd. Euro.

Die Gesamtausgaben lagen im Jahr 2014 um 12,4 Mrd. Euro bzw. 4,0 % unter denen des Vorjahres. Die wesentlichen Rückgänge waren festzustellen bei den

- Zinsen (-5,4 Mrd. Euro) und
- Investitionsausgaben aufgrund der planmäßigen Halbierung der Zuführung zum Grundkapital des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM, -4,3 Mrd. Euro).

Kleinere Ausgabenzuwächse gab es bei den

- Zuweisungen und Zuschüssen an die Sozialversicherung (1,0 Mrd. Euro) und
- Personalausgaben (0,6 Mrd. Euro).

Insbesondere aufgrund der erheblichen Steuerzuwächse sowie der Entlastungen bei den Zinsausgaben ging das Finanzierungsdefizit gegenüber dem Vorjahr um 22,0 Mrd. Euro auf 0,3 Mrd. Euro zurück (vgl. Tabelle 1.3).

Tabelle 1.3

Vergleich der Abschlussergebnisse der Jahre 2014 und 2013[a]

	Ist 2014	Ist 2013	Veränderung ggü. 2013	
	in Mrd. Euro			in %
Ausgaben[b]	**295,5**	**307,8**	**-12,4**	***-4,0***
Personalausgaben	29,2	28,6	0,6	*2,2*
Sächliche Verwaltungsausgaben (einschl. militärische Beschaffung)	23,2	23,2	0,0	*0,1*
Zinsausgaben	25,9	31,3	-5,4	*-17,2*
Zuweisungen und Zuschüsse[c]	187,3	190,8	-3,5	*-1,8*
Besondere Finanzierungsausgaben[d]	0,6	0,6	0,0	*8,8*
Investitionsausgaben	29,3	33,5	-4,2	*-12,6*
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)	**295,2**	**285,5**	**9,7**	***3,4***
Steuereinnahmen	270,8	259,8	11,0	*4,2*
Sonstige Einnahmen	24,4	25,6	-1,3	*-5,0*
Münzeinnahmen	**0,3**	**0,3**	**0,0**	***7,8***
Nettokreditaufnahme	**0**	**22,1**	**-22,1**	**-**
Nachrichtlich:				
Finanzierungssaldo	-0,3	-22,3	-22,0	-

Erläuterungen: [a] Differenzen durch Rundung.
[b] Ohne haushaltstechnische Verrechnungen (einschließlich durchlaufende Posten).
[c] Darunter fallen insbesondere nicht investive Leistungen an die Sozialversicherung und andere Einrichtungen außerhalb der Bundesverwaltung.
[d] Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen.

1.4 Einzelheiten zu den Einnahmen und den Kreditermächtigungen

1.4.1 Verwendung des Bundesbankgewinns

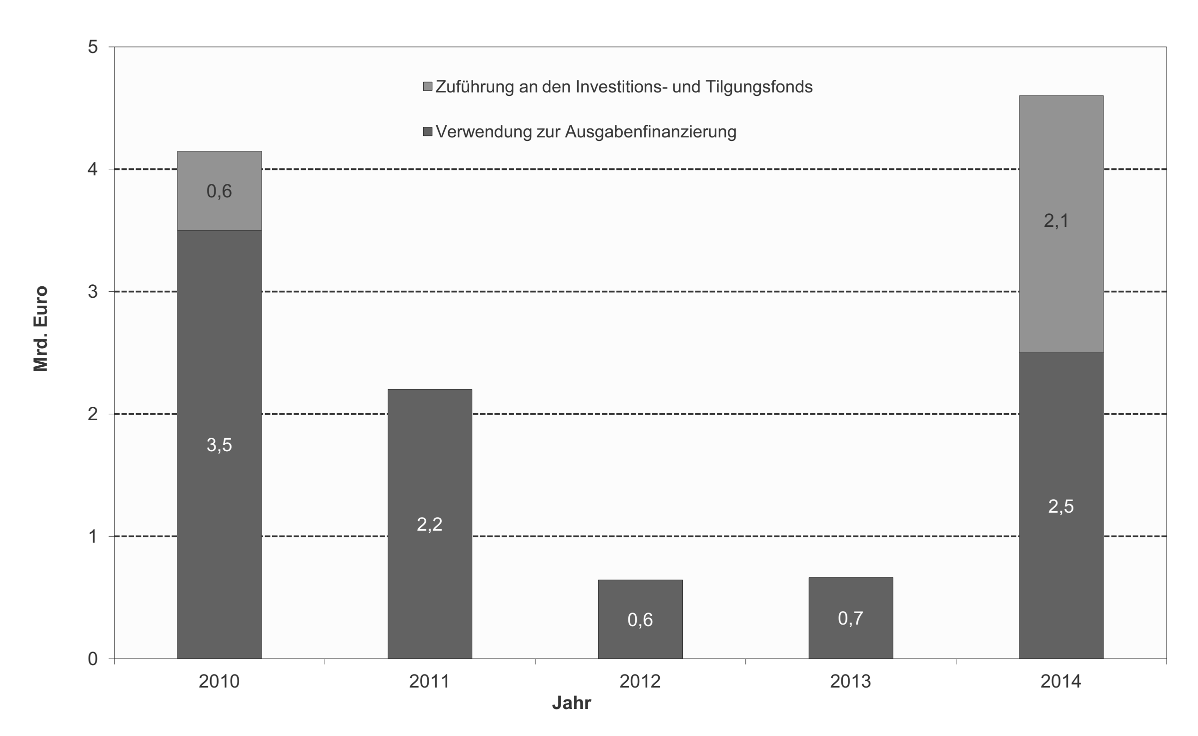
Nach dem Gesetz über die Deutsche Bundesbank (Bundesbankgesetz) hat diese ihren Jahresüberschuss an den Bund abzuführen, soweit er nicht der gesetzlichen Bundesbankrücklage zuzuführen ist (§ 27 Bundesbankgesetz). Abzuführen ist jeweils der Gewinn aus dem Vorjahr.

Der Teil des Bundesbankgewinns, der den im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil überschreitet, fließt an das Sondervermögen Investitions- und Tilgungsfonds (ITF). Damit werden dessen Verbindlichkeiten getilgt (§ 6 Absatz 1 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens ITF).

Veranschlagt war ein Bundesbankgewinn von 2,5 Mrd. Euro. Tatsächlich betrug der – von der Bundesbank im Jahr 2013 erzielte und im Jahr 2014 abgeführte – Gewinn 4,6 Mrd. Euro. Somit konnten im Jahr 2014 Schulden des ITF von 2,1 Mrd. Euro getilgt werden (vgl. Abbildung 1.1).

Abbildung 1.1

Gewinnablieferung der Deutschen Bundesbank und ihre Verwendung



1.4.2 Einnahmeausfälle des Bundes

Nach der BHO[7] ist der Haushaltsrechnung eine Übersicht über die Gesamtbeträge der erlassenen Ansprüche nach Geschäftsbereichen beizufügen. In der Haushaltsrechnung sind die Einnahmeausfälle des Bundes getrennt nach

- Erlassen,
- befristeten Niederschlagungen,
- unbefristeten Niederschlagungen,
- Vergleichen und Vertragsänderungen sowie
- Verzichten aus anderen Gründen

auf Kapitelebene dargestellt.

Ziel der so erweiterten Übersicht ist es, Parlament und Öffentlichkeit ein möglichst vollständiges Bild der Einnahmeausfälle des Bundes zu vermitteln und zusätzliche Informationen zum Haushaltsvollzug durch die Ressorts zu geben. Zudem liefert die Übersicht weitere Ansatzpunkte für ein angemessenes Forderungsmanagement.

Die Übersicht für das Haushaltsjahr 2014 weist Einnahmeausfälle von 1 Mrd. Euro aus.

[7] § 85 Nummer 4 BHO.

Tabelle 1.4

Einnahmeausfälle des Bundes [a]

Einzel-plan	Ressort	Erlassene Ansprüche	Befristet und unbefristet niedergeschlagene Ansprüche	Erlassene Ansprüche, aus Vergleichen und Vertragsänderungen oder Ansprüche, auf die aus anderem Grund verzichtet wurde	Summe
		Tausend Euro			
01	BPr u.BPrA	0	0	0	0
02	BT	0	785,6	11,7	797,4
03	BR	0	0	0	0
04	BK	0	4,2	0,1	4,3
05	AA	0	629,8	1 267,0	1 896,9
06	BMI	15,3	1 131,9	282,8	1 430,0
07	BMJV	0	84 736,4	5 552,0	90 288,5
08	BMF	760,7	2 821,9	1 436,1	5 018,8
09	BMWi	0	940,3	37 059,4	37 999,8
10	BMEL	1,3	297,5	264,2	563,1
11	BMAS	103,0	48 064,5	3 234,7	51 402,3
12	BMVI	46,4	2 212,4	3 892,5	6 151,4
14	BMVg	6,1	470,8	152,4	629,4
15	BMG	0	27,7	0	27,8
16	BMUB	0,0	291,6	163,1	454,9
17	BMFSFJ	19,1	7 008,9	54,4	7 082,5
19	BVerfG	0	7,0	0,0	7,0
20	BRH	0	0	0	0
23	BMZ	486 209,6	4,6	4,5	486 218,7
30	BMBF	16 987,8	8 106,3	3 389,2	28 483,4
32	Bundesschuld	1 602,2	24 377,0	11 367,6	37 346,9
60	Allg. Finanzv.	35 571,2	109 327,1	106 118,6	251 016,9
Gesamt		**541 323,1**	**291 246,0**	**174 251,3**	**1 006 820,4**

Erläuterung: [a] Differenzen durch Rundung.

Der größte Anteil der Einnahmeausfälle des Bundes entfällt mit 541,3 Mio. Euro auf erlassene Ansprüche. Hierbei wird auf fällige Ansprüche verzichtet, wenn die Einziehung für den Anspruchsgegner eine besondere Härte darstellen würde. Durch den Erlass erlischt der Anspruch.

In Höhe von 291,2 Mio. Euro wurden Ansprüche befristet und unbefristet niedergeschlagen, d. h. sie wurden nicht weiterverfolgt. Dies kann der Fall sein, wenn die Einziehung mutmaßlich keinen Erfolg haben wird oder die Kosten der Einziehung im Verhältnis zur Höhe des Anspruchs zu hoch sind. Wird ein Anspruch niedergeschlagen, erlischt dieser nicht; die weitere Rechtsverfolgung ist nicht ausgeschlossen.

Weitere 174,3 Mio. Euro betreffen solche Ansprüche, auf die im Wege von Vergleichen, Vertragsänderungen oder anderen Gründen verzichtet wurde.

Einnahmeausfälle von jeweils mehr als 100 Mio. Euro im Jahr 2014 betreffen das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (486,2 Mio. Euro) und die Allgemeine Finanzverwaltung (251,1 Mio. Euro).

Der Bundesrechnungshof hat bereits in früheren Bemerkungen[8] auf die Bedeutung der Überwachung und Steuerung von Forderungen des Bundes hingewiesen. Die obersten Bundesbehörden und das BMF in seiner übergreifenden Zuständigkeit für den Bundeshaushalt bleiben aufgefordert, dem Forderungsmanagement die gebotene Aufmerksamkeit zu schenken.

1.4.3 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen

Das Haushaltsgesetz 2014 enthielt eine Kreditermächtigung von 6,5 Mrd. Euro zur Deckung von Ausgaben. Hinzu kam eine Restkreditermächtigung[9] aus dem Vorjahr von 3,0 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.5).

Seit dem Haushaltsjahr 2008 muss das BMF zuerst die Kreditermächtigungen des laufenden Jahres in Anspruch nehmen. Erst danach darf es auf die Restkreditermächtigungen des Vorjahres zurückgreifen.[10] Vor Inanspruchnahme eines Betrages der Restkreditermächtigung, der oberhalb von 1,0 % der veranschlagten Gesamtausgaben liegt, ist der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zu unterrichten.[11]

Da die Kreditermächtigung aus dem Haushaltsgesetz 2014 nicht genutzt werden musste, musste auch die Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2013 vom BMF nicht in Anspruch genommen werden. Sie verfiel mit Ablauf des Haushaltsjahres 2014.

Für den Haushalt 2015 stehen als Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2014 insgesamt 6,5 Mrd. Euro zur Verfügung (vgl. Tabelle 1.5).

[8] Vgl. Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330 Nr. 1.5.5 und Bemerkungen 2014, Bundestagsdrucksache 18/3300 Nr. 1.5.2.

[9] Kreditermächtigungen zur Deckung von Ausgaben gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres (§ 18 Absatz 3 BHO).

[10] Bis zur haushaltsgesetzlichen Neuregelung wurden zuerst die nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen des Vorjahres in Anspruch genommen – vgl. im Einzelnen: Bemerkungen 2009, Bundestagsdrucksache 17/77 Nr. 1.4.1.

[11] Vgl. § 8 Absatz 8 Haushaltsgesetz 2014; dieser Betrag wurde in den Haushaltsberatungen von 0,5 % auf 1,0 % erhöht.

Tabelle 1.5

Kreditermächtigungen und Inanspruchnahme[a]

	Ermächtigungsbetrag 2014	**Inanspruchnahme 2014**	**Abweichung**	**Inanspruchnahme 2013**
	in Mrd. Euro			
Restliche Kreditermächtigung aus dem Vorjahr (§ 18 Absatz 3 BHO)	3,0	-	-3, 0	–
(davon gesperrt gem. § 2 Absatz 8 Haushaltsgesetz 2014)	*(0,0)*			
Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2014)	6,5	-	-6,5[b]	22,1
Gesamtkreditermächtigungsrahmen (einschl. des gesperrten Betrags)	9,5			
Für die Nettokreditaufnahme zur Verfügung stehend	**9,5**			
Bruttokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung	206,1	204,1	-2,1	243,2
Tilgung von Krediten (§ 2 Absatz 2 Satz 1 Haushaltsgesetz 2014)	200,3	200,3	-0,1	224,4
Bruttokreditaufnahme abzüglich Tilgung	5,8	3,8	-2,0	18,8
Eigenbestandsveränderung (Marktpflege; § 2 Absatz 5 Haushaltsgesetz 2014)	-1,9	-2,3	-0,4	-4,7
Sonstiges[c]	2,6	-1,5	4,2	7,9
Nettokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung	6,5	0	3,0	22,1

Erläuterungen: [a] Differenzen durch Rundung.
[b] In Höhe des Absolutwertes wurde dieser Betrag als Restkreditermächtigung in das Jahr 2015 übertragen.
[c] Selbstbewirtschaftungsmittel, Sondervermögen Kinderbetreuungsausbau, Sondervermögen Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere, Sondervermögen „Aufbauhilfe“, Umbuchung zum Haushaltsausgleich gemäß Haushaltsvermerk zu Kapitel 3201.

1.4.4 Einsatz derivativer Finanzinstrumente

Die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH nimmt für das BMF das Schuldenmanagement des Bundes wahr. Das Haushaltsgesetz 2014[12] ermächtigt das BMF, bei den Kreditfinanzierungen und bei den Kassenverstärkungskrediten ergänzende Verträge zu folgenden Zwecken abzuschließen:

- Optimierung der Zinsstruktur und Begrenzung von Zinsänderungsrisiken bis zu einem Vertragsvolumen von 80 Mrd. Euro. Davon waren 69,7 Mrd. Euro Ende des Jahres 2014 in Anspruch genommen.[13]
- Begrenzung des Zins- und Währungsrisikos von Fremdwährungsanleihen bis zu einem Vertragsvolumen von 30 Mrd. Euro. Diese Ermächtigung wurde im Jahr 2014 nicht genutzt.

Art und Umfang dieser Geschäfte erörtert das geheim tagende Bundesfinanzierungsgremium des Deutschen Bundestages.[14]

1.5 Haushaltsüberschreitungen

Haushaltsüberschreitungen liegen vor, wenn ein Ressort im Haushaltsvollzug

- den Haushaltsansatz einer im Haushaltsplan vorhandenen Zweckbestimmung überschreitet und dies durch haushaltswirtschaftliche Instrumente[15] nicht ausgeglichen werden kann (überplanmäßige Ausgabe) oder
- eine Ausgabe leistet, für die keine Zweckbestimmung im Haushaltsplan und keine Ausgabereste vorhanden sind (außerplanmäßige Ausgabe).

Haushaltsüberschreitungen müssen vom BMF bewilligt werden. Dieses Bewilligungsrecht steht ihm nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarfs zu. Unabweisbar ist ein Bedarf insbesondere dann nicht, wenn nach Lage des Einzelfalls ein Nachtragshaushaltsgesetz rechtzeitig erlassen werden kann (Artikel 112 Grundgesetz, § 37 BHO, § 4 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2014).

1.5.1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Im Haushaltsjahr 2014 leistete die Bundesregierung überplanmäßige Ausgaben von 1,4 Mrd. Euro, außerplanmäßige Ausgaben fielen nicht an (vgl. Abbildung 1.2). Der Betrag von 1,4 Mrd. Euro entspricht 0,46 % des Haushalts-Solls. Er liegt damit um 0,5 Mrd. Euro unter dem Vorjahresergebnis von 1,9 Mrd. Euro.

---

12 Vgl. § 2 Absatz 6 Haushaltsgesetz 2014.

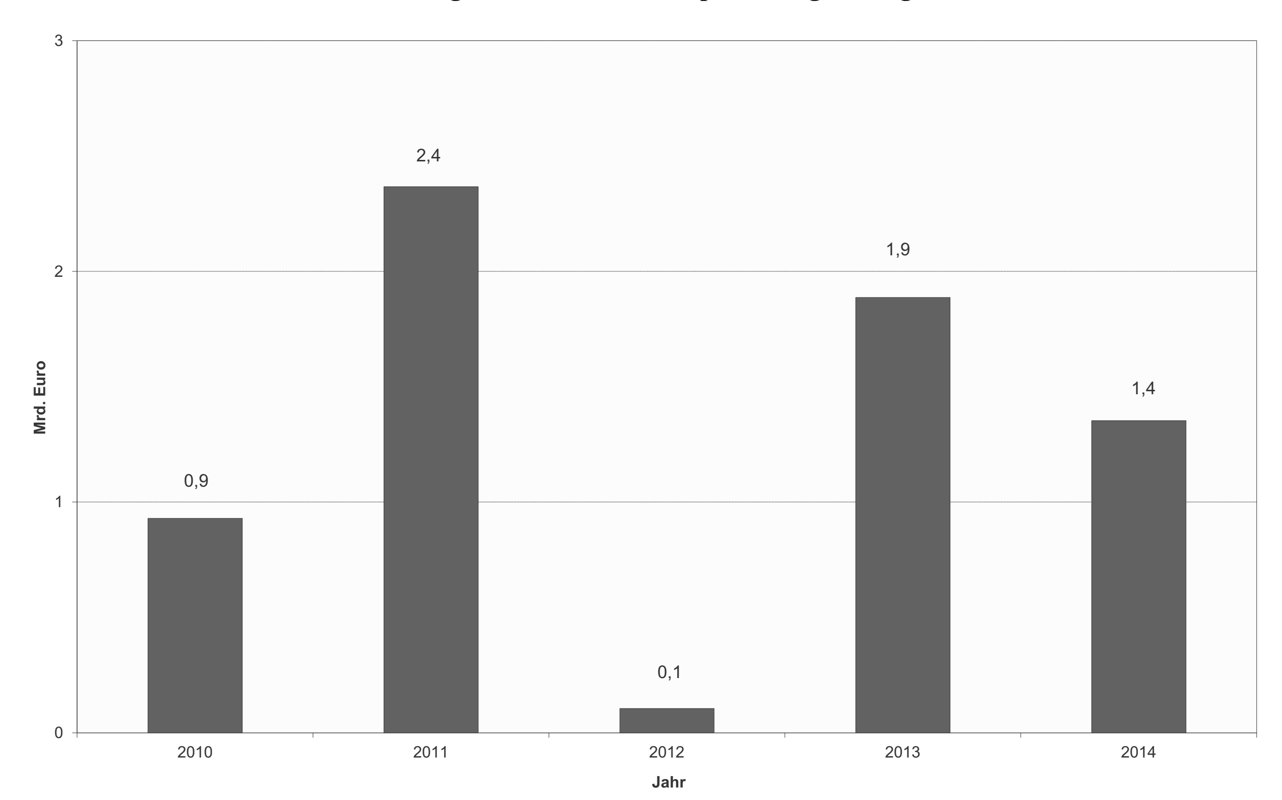
13 Vgl. Bemerkung Nr. 2.4 der Haushaltsrechnung 2014.

14 Vgl. § 3 Gesetz zur Regelung des Schuldenwesens des Bundes – Bundesschuldenwesengesetz.

15 Inanspruchnahme von Ausgaberesten, Deckungsmöglichkeiten, Verstärkungen, Haushaltsvorgriffen oder von zweckgebundenen Einnahmen.

Abbildung 1.2

Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben



Die größten Haushaltsüberschreitungen fielen in folgenden Bereichen an:

- 525 Mio. Euro für das Arbeitslosengeld II (Bundesministerium für Arbeit und Soziales),
- 306 Mio. Euro für Elterngeld (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend),
- 262 Mio. Euro für die Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) und
- 97 Mio. Euro für humanitäre Hilfsmaßnahmen im Ausland (Auswärtiges Amt).

Sämtliche Haushaltsüberschreitungen wurden durch Minderausgaben an anderen Stellen des Bundeshaushalts ausgeglichen.

Über- und außerplanmäßige Ausgaben oberhalb gesetzlich festgelegter Beträge[16] muss das BMF dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) vor seiner Einwilligung vorlegen. Aus zwingenden Gründen kann das BMF den Haushaltsausschuss ausnahmsweise nachträglich über seine Einwilligung unterrichten.

Seiner Unterrichtungspflicht kam das BMF im Haushaltsjahr 2014 in allen Fällen nach.

1.5.2 Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des BMF

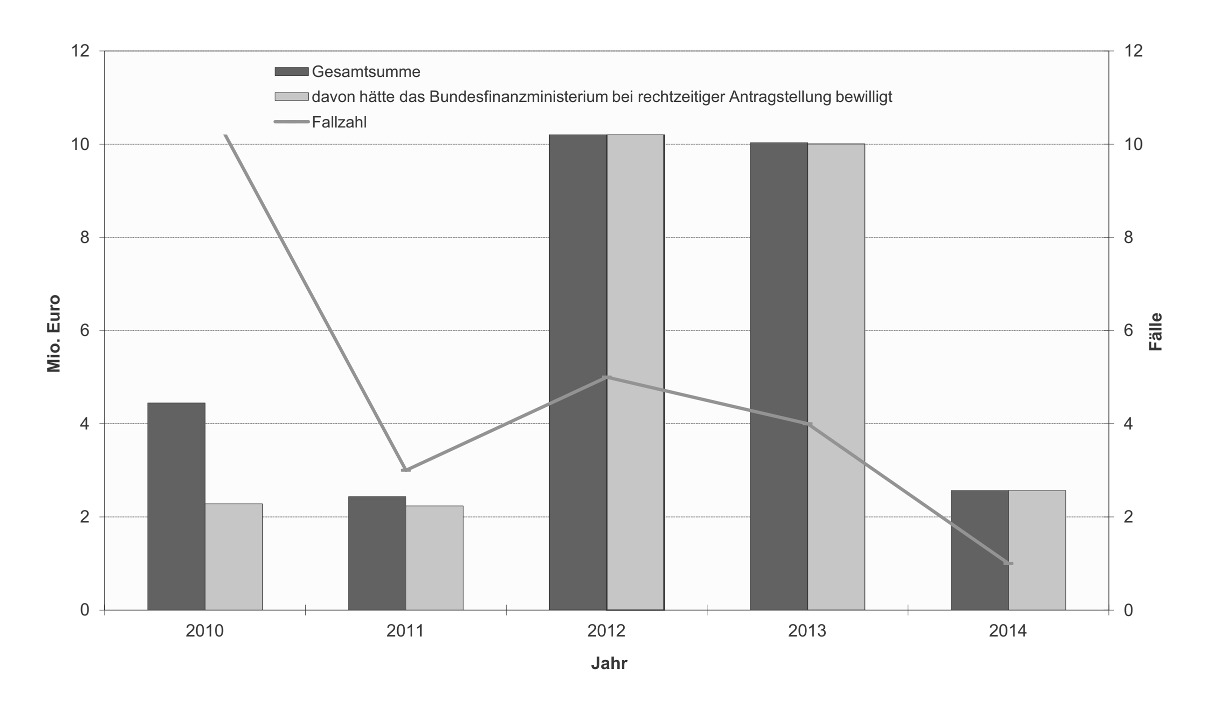
In einem Fall überschritt ein Ressort ohne Einwilligung des BMF die bewilligten Haushaltsansätze (vgl. Abbildung 1.3). Dies betraf eine Ausgabe von 2,6 Mio. Euro. Im Vorjahr waren es vier Fälle mit Ausgaben von 10 Mio. Euro.

Die Bundespolizei leistete eine überplanmäßige Ausgabe ohne Einwilligung des BMF für die Erstattung von Selbstkosten für die Unterbringung von Bundespolizeidienststellen auf Bahnhöfen, Flug- und Seehäfen. Das BMF erklärte, dass es bei rechtzeitiger Vorlage des Antrags seine Einwilligung erteilt hätte.

[16] 50 Mio. Euro, wenn durch die Haushaltsüberschreitung eine Rechtsverpflichtung erfüllt wird; 5 Mio. Euro, wenn der Haushaltsüberschreitung keine Rechtsverpflichtung zugrunde liegt (§ 37 Absatz 1 Satz 4 BHO, § 4 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2014).

Abbildung 1.3

Über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen



Der Bundesrechnungshof erwartet vom Beauftragten für den Haushalt der Bundespolizei, künftig rechtzeitig die Einwilligung des BMF einzuholen. Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung stellen einen Haushaltsrechtsverstoß dar und sind zu beanstanden.

1.6 Ausgabereste

Ausgaben aus dem laufenden Haushaltsplan dürfen grundsätzlich nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet werden (Jährlichkeitsprinzip). Bei übertragbaren Ausgaben dürfen die Ressorts jedoch Ausgabereste bilden, wenn nicht alle Haushaltsmittel im Haushaltsjahr abgeflossen sind. Ausgabereste stehen grundsätzlich bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres als Ausgabeermächtigung zur Verfügung (§ 45 Absatz 2 BHO).

Ausgabereste dürfen nur gebildet werden, wenn der Zweck der Ausgaben fortdauert und ein wirtschaftliches oder sonstiges sachliches Bedürfnis für die Restebildung besteht. Die Ressorts sind aufgefordert, bei der Restebildung einen strengen Maßstab anzulegen. Bei der späteren Inanspruchnahme der Ausgabereste müssen sie grundsätzlich eine kassenmäßige Einsparung in gleicher Höhe an anderer Stelle leisten. Die Gesamtausgaben des jeweiligen Einzelplans erhöhen sich somit kassenmäßig nicht.

Ausgabereste beeinträchtigen die Transparenz des Haushalts, weil sie bislang nicht im Haushaltsplan ausgewiesen wurden. Die Inanspruchnahme von Ausgaberesten und die entsprechenden kassenmäßigen Einsparungen werden nur in der Haushaltsrechnung ausgewiesen. Allerdings werden seit dem Jahr 2013 die aus dem Vorvorjahr in das Vorjahr übertragenen Ausgabereste im Bundeshaushalt dargestellt. Diese zusätzlichen Informationen dienen vor allem der Unterstützung der parlamentarischen Haushaltsberatungen.

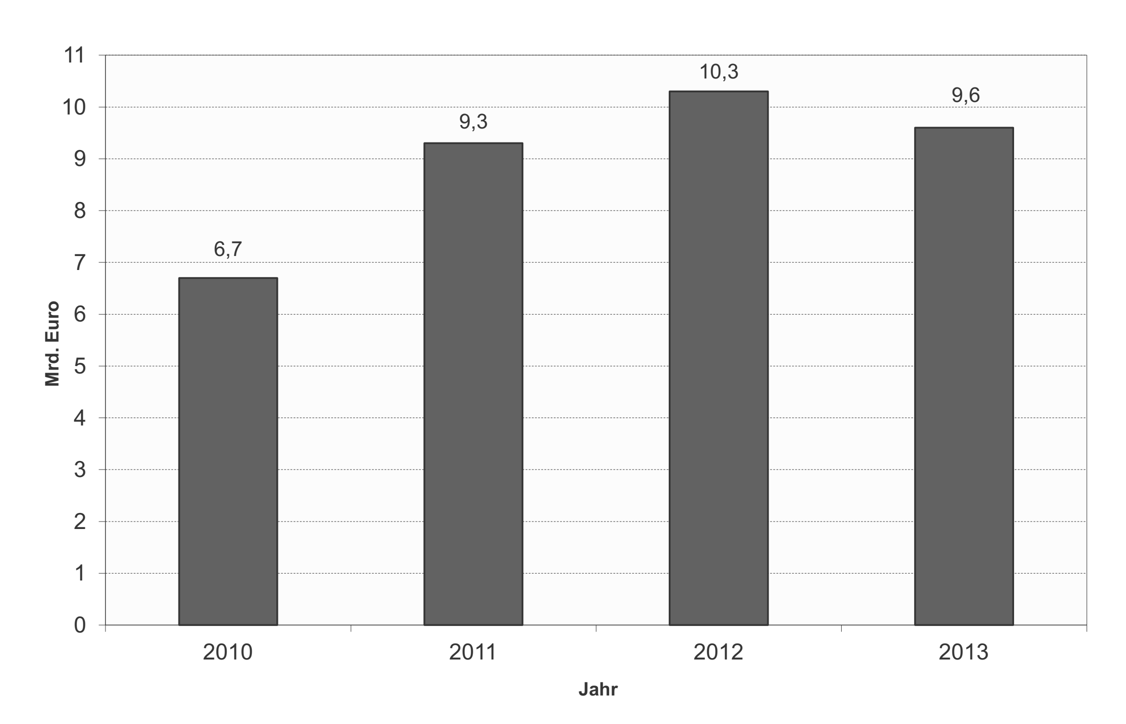
In welcher Höhe die Ressorts Ausgabereste aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr bilden, steht regelmäßig noch nicht fest, wenn die Haushaltsrechnung erstellt wird. Der Bundesrechnungshof kann daher nur einen Überblick über die übertragbaren Ausgaben des abgelaufenen Haushaltsjahres (2014) geben und über die Restebildung des davorliegenden Jahres (2013) berichten.

1.6.1 Änderungen gegenüber dem Vorjahr

Am Ende des Haushaltsjahres 2013 waren Mittel von 10,3 Mrd. Euro übertragbar. Tatsächlich in das Folgejahr 2014 übertragen wurden Ausgabereste von 9,6 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.4). Dies waren 0,7 Mrd. Euro weniger als am Ende des Haushaltsjahres 2012. Vor allem die Ausgabereste bei den Zinsausgaben waren um 1,7 Mrd. Euro geringer als im Vorjahr. Höhere Ausgabereste fielen bei den Gewährleistungsausgaben (0,5 Mrd. Euro) an.

Abbildung 1.4

Ausgabereste



1.6.2 Übertragbare Ausgaben im Haushaltsjahr 2014

Im Haushaltsjahr 2014 flossen 12,7 Mrd. Euro an übertragbaren Ausgaben nicht ab. Dieser Betrag steht grundsätzlich für die Bildung von Ausgaberesten zur Verfügung. Er ist um 0,7 Mrd. Euro geringer als im Jahr 2013. Der Rückgang ist unter anderem auf geringere übertragbare Mittel bei den Zinsen (300 Mio. Euro), beim Wohnungswesen und Städtebau (200 Mio. Euro) sowie bei Maßnahmen des Bundes unter Beteiligung des Europäischen Sozialfonds (200 Mio. Euro) zurückzuführen.

Die in das Jahr 2015 übertragbaren Mittel ab einem Betrag von 100 Mio. Euro enthält die folgende Übersicht.

Tabelle 1.6

In das Jahr 2015 übertragbare Mittel (über 100 Mio. Euro)

Haushaltsstelle im Haushaltsplan 2015	Zweckbestimmung	Übertragbare Mittel in Mio. Euro
Kap. 3205	Verzinsung	2 713
Kap. 3208	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	1 301
Kap. 1101 Tit. 685 11	Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	771
Kap. 1222	Eisenbahnen des Bundes	728
Kap. 1106 Tgr. 01	Maßnahmen des Bundes unter Beteiligung des Europäischen Sozialfonds (ESF) und Kofinanzierung der Kosten für technische Hilfe	631
Kap. 0903	Energie und Nachhaltigkeit	505
Kap. 1606	Wohnungswesen und Städtebau	483
Kap. 1616 Tgr. 02	Endlagerung radioaktiver Abfälle	350
Kap. 1607	Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn	312
Kap. 1218 Tit. 891 01	Investitionszuschüsse für Vorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs an die Deutsche Bahn AG	283
Kap. 0602 Tgr. 02	Digitalfunk	234
Kap. 1203 Tit. 780 12	Um-, Aus- und Neubaumaßnahmen an Bundeswasserstraßen	169
Kap. 1217 Tit. 831 12	Beteiligung an Flughafengesellschaften und Erhöhung von Kapitalrücklagen	154
Kap. 0902 Tit. 882 01	Zuweisungen für betriebliche Investitionen und wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	135
Kap. 1202 Tit. 894 22	Zuschüsse zu den Umstellungskosten aus der Freigabe von Frequenzen („Digitale Dividende“)	119
Gesamt		**8 888**

1.6.3 Ausgabereste im flexibilisierten Bereich

Im flexibilisierten Bereich müssen in Anspruch genommene Ausgabereste von den Ressorts grundsätzlich nicht kassenmäßig im eigenen Einzelplan eingespart werden. Sie werden aus dem Gesamthaushalt finanziert. Die hierfür im Einzelplan 60 „Allgemeine Finanzverwaltung" (Kapitel 6002 Titel 971 02) vorgehaltenen Haushaltsmittel von 50 Mio. Euro wurden – wie in den Vorjahren – nicht benötigt.[17] Die in Anspruch genommenen Ausgabereste wurden kassenmäßig durch Minderausgaben in den jeweiligen Einzelplänen gedeckt.

Im Unterschied zu den übrigen Ausgaberesten stehen flexibilisierte Ausgabereste zeitlich unbeschränkt zur Verfügung. Deshalb besteht für die Ressorts ein Anreiz, im flexibilisierten Bereich „großzügig" Reste zu bilden. Aber auch hier gilt, dass für die Bildung von Ausgaberesten ein konkreter sachlicher Bedarf vorliegen muss.

Von den in das Haushaltsjahr 2014 übertragbaren flexibilisierten Ausgaben von 1,783 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 1,649 Mrd. Euro Ausgabereste. Über mehr als 92 % der nicht abgeflossenen Mittel wollen die Ressorts demnach in künftigen Jahren weiter verfügen.

Mit dem Ziel, Ausgabereste im flexibilisierten Bereich nach einheitlichen Maßstäben zu bilden, hat das BMF den Ressorts Vorgaben gemacht.[18] Danach fehlt insbesondere dann ein sachlicher Bedarf für Ausgabereste, wenn

- Aufgaben dauerhaft wegfallen,
- Sondertatbestände nicht mehr vorliegen und/oder
- Baumaßnahmen sowie Beschaffungen langfristig verschoben oder nicht durchgeführt werden.

Im Hinblick auf die Budgethoheit des Parlaments erwartet der Bundesrechnungshof von allen Ressorts, dass sie die Vorgaben bei ihrer Bedarfsprüfung beachten. Sie haben einen strengen Maßstab bei der Restebildung anzulegen.

[17] Die veranschlagten Restemittel waren als Folge der Nichtinanspruchnahme deutlich niedriger als in den Vorjahren (Soll 2012: 250 Mio. Euro, Soll 2013: 150 Mio. Euro).

[18] Vgl. Schreiben des BMF zur Bildung von Ausgaberesten im flexibilisierten Bereich vom 10. Juli 2006 – II A 2 – H 1200 – 97/06.

Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die übertragbaren Ausgaben – wie bereits im Vorjahr – erheblich anstiegen. Von den in das Haushaltsjahr 2015 übertragbaren Ausgaben sind 1,967 Mrd. Euro flexibilisiert. Dies sind 184 Mio. Euro mehr als im Vorjahr.

1.7 Verpflichtungsermächtigungen

1.7.1 Ausnutzungsgrad bei Verpflichtungsermächtigungen

Die im Haushaltsplan veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen ermöglichen es den Ressorts, Verpflichtungen einzugehen, die erst in späteren Haushaltsjahren zu Ausgaben führen. Im Haushaltsplan 2014 waren Verpflichtungsermächtigungen von 57,4 Mrd. Euro veranschlagt. Über- und außerplanmäßig wurden Verpflichtungsermächtigungen von 0,5 Mrd. Euro bewilligt. Insgesamt stand somit ein Verpflichtungsrahmen von 57,9 Mrd. Euro zur Verfügung. Dies waren 4,7 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden davon 28,1 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.5). Der Ausnutzungsgrad betrug 49 %, im Vorjahr lag der Ausnutzungsgrad bei 59 %. Daneben gingen die Ressorts sonstige Verpflichtungen von 3,2 Mrd. Euro aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen oder für laufende Geschäfte ein (§ 38 Absatz 4 BHO).

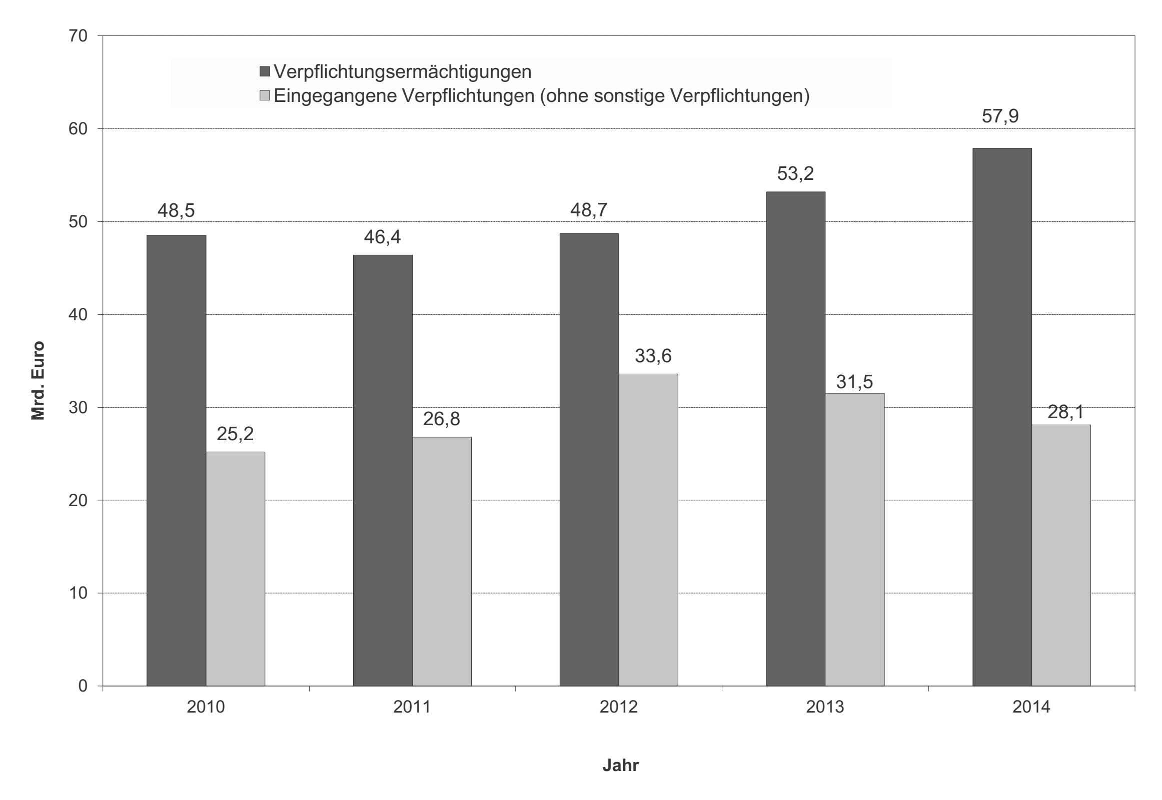
Der Ausnutzungsgrad für das Haushaltsjahr 2014 ging gegenüber den beiden Vorjahren erheblich zurück. Eine geringere Inanspruchnahme der Ermächtigungen könnte auf eine zu hohe Veranschlagung hinweisen. Verpflichtungsermächtigungen sind nur in der Höhe zu veranschlagen, in der sie zur Erfüllung der Aufgaben tatsächlich notwendig und fällig werden (§§ 6, 11 BHO). Der Bundesrechnungshof erwartet, dass alle Ressorts die Etatreife von Verpflichtungsermächtigungen sorgfältig prüfen.

Den eingegangenen über- und außerplanmäßigen Verpflichtungen hat das BMF zugestimmt. Der Haushaltsausschuss wurde bei Überschreiten von im Haushaltsgesetz festgelegten Betragsgrenzen in allen Fällen unterrichtet.[19]

[19] Nach § 4 Absatz 2 des Haushaltsgesetzes 2014 sind über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen ab einem Betrag von 5 Mio. Euro (bei nur in einem Haushaltsjahr fällig werdenden Ausgaben) bzw. von 10 Mio. Euro vor Einwilligung des BMF dem Haushaltsausschuss zur Unterrichtung vorzulegen, soweit das Gesetz nicht Ausnahmen zulässt.

Abbildung 1.5

Verpflichtungsermächtigungen und eingegangene Verpflichtungen

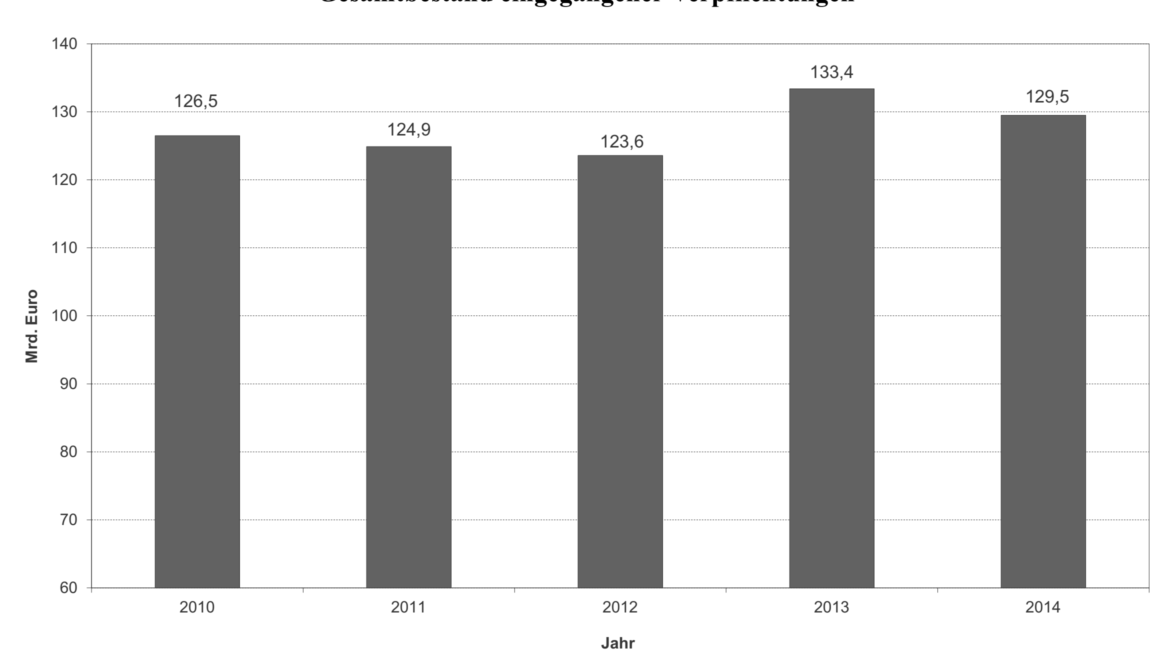


1.7.2 Gesamtbestand an Verpflichtungen

Zum 31. Dezember 2014 waren aus eingegangenen Verpflichtungen noch 129,5 Mrd. Euro zu leisten. Dies waren 3,9 Mrd. Euro weniger als im Vorjahr (vgl. Abbildung 1.6). Dieser Rückgang ist darauf zurückzuführen, dass im Haushaltsjahr 2013 hohe sonstige Verpflichtungen des Bundesministeriums der Verteidigung für Mieten und Pachten im Zusammenhang mit dem Einheitlichen Liegenschaftsmanagement (9,6 Mrd. Euro) eingegangen worden waren, die im Jahr 2014 nicht in dieser Höhe notwendig waren.

Abbildung 1.6

Gesamtbestand eingegangener Verpflichtungen



Von den bis zum Jahr 2014 insgesamt eingegangenen Verpflichtungen entfallen 36,6 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2015 und 25,8 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2016 (vgl. Abbildung 1.7). Dabei sind die im Haushaltsjahr 2015 eingegangenen Verpflichtungen noch nicht berücksichtigt.

Durch die Vorbelastungen aus eingegangenen Verpflichtungen sind weitere Teile des Bundeshaushalts – neben den gesetzlichen bzw. vertraglichen Verpflichtungen im Bereich der Sozialausgaben, Zinsausgaben sowie Personal- und Versorgungsausgaben – festgelegt und so der Disposition durch den Haushaltsgesetzgeber entzogen.

1.8 Gewährleistungen

Mit Gewährleistungen (Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen) unterstützt der Bund förderungswürdige oder im staatlichen Interesse liegende Vorhaben im In- und Ausland und sichert finanzielle Verpflichtungen des Bundes gegenüber internationalen Finanzinstitutionen ab. Die Höhe der Gewährleistungsermächtigungen und die mit ihnen verfolgten Ziele werden entweder im Haushaltsgesetz[20] oder in spezialgesetzlichen Regelungen[21] ausgewiesen.

[20] Vgl. § 3 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2014 sowie Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).

[21] Vgl. z. B. Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz), Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus.

Durch das Haushaltsgesetz 2014 war das BMF ermächtigt, Gewährleistungen bis zu 478,4 Mrd. Euro zu übernehmen. Im Vorjahr betrug dieser Gewährleistungsrahmen 449,4 Mrd. Euro. Ende 2014 hatte der Bund hieraus Gewährleistungen von 352,2 Mrd. Euro übernommen (vgl. Tabelle 1.7 sowie Bemerkung Nr. 2.7.1). Gegenüber dem Vorjahr war dies ein Zuwachs von 10,1 Mrd. Euro.

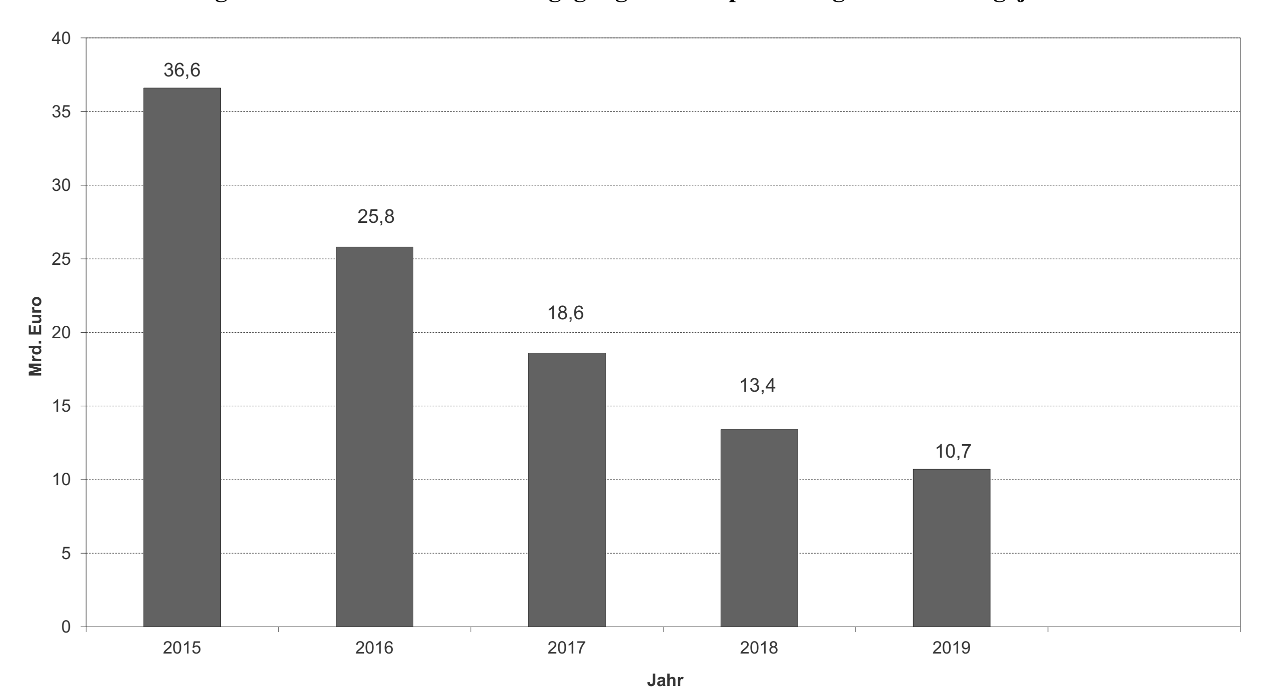
Darüber hinaus durfte das BMF nach dem Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz (WFStG) Gewährleistungen von 22,4 Mrd. Euro eingehen, um Kredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau abzusichern. Es nutzte sie in voller Höhe für Garantien für Kredite an Griechenland. Nach dem Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus vom 22. Mai 2010 (EFSM) durfte das BMF Gewährleistungen von 211 Mrd. Euro für Finanzierungsgeschäfte übernehmen, die die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) tätigt. Diese Ermächtigung hat es bis Ende des Jahres 2014 mit 89,2 Mrd. Euro genutzt (vgl. Tabelle 1.7 sowie Bemerkung Nr. 2.7.4).

Die Nachfolgeeinrichtung, der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM), wurde als internationale Finanzinstitution gegründet und hat als permanenter Krisenbewältigungsmechanismus die temporär eingerichteten EFSF und EFSM abgelöst (vgl. Bemerkung Nr. 2.7.3). Im Gegensatz zu den temporären Rettungsschirmen stellt Deutschland für die Finanzierungsgeschäfte des ESM keine Gewährleistungen in Form von Garantien mehr zur Verfügung.

Abbildung 1.7



Fälligkeiten der bis Ende 2014 eingegangenen Verpflichtungen in den Folgejahren[a]



Erläuterung: [a] Für die Jahre ab 2016 kommen jeweils die im Vorjahr oder in den Vorjahren eingegangenen Verpflichtungen hinzu. Nach dem Haushaltsjahr 2019 werden Verpflichtungen von insgesamt 24,4 Mrd. Euro fällig.

Der deutsche Anteil am Kapital des ESM ist auf 21,7 Mrd. Euro eingezahltes und 168,3 Mrd. Euro abrufbares Kapital festgelegt. Das maximale Haftungsrisiko Deutschlands ist auf 190 Mrd. Euro beschränkt. Der deutsche Anteil am ESM ist als Beteiligung des Bundes am Kapital internationaler Einrichtungen in der Vermögensrechnung ausgewiesen (vgl. Nr. 1.10).

Auch das Sondervermögen Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) konnte Garantien bis zu 400 Mrd. Euro übernehmen. Bereits im Jahr 2013 waren die letzten noch ausstehenden Garantien von 3,7 Mrd. Euro zurückgegeben worden. Das Sondervermögen Restrukturierungsfonds musste noch keine Garantien übernehmen.

Tabelle 1.7

Gewährleistungsrahmen und Ausnutzung im Jahr 2014

Gewährleistungsrahmen für	Ermächtigungsrahmen	Ausnutzung zu Jahresbeginn	Ausnutzung zum Jahresende	Veränderung im Jahresverlauf
	in Mrd. Euro			
Gewährleistungen gemäß Haushaltsgesetz				
Ausfuhren (Exportkreditgarantien)	165,0	129,1	134,1	5,0
Ungebundene Finanzkredite an ausländische Schuldner, Direktinvestitionen im Ausland und andere	65,0	41,7	44,8	3,1
Binnenwirtschaft und sonstige Zwecke im Inland	160,0	99,6	97,6	-2,0
Internationale Finanzinstitutionen	62,0	56,2	56,8	0,6
Sonstiges	26,4	15,4	18,7	3,3
Summe Haushaltsgesetz	**478,4**	**342,1**	**352,2**	**10,1**
Gewährleistungen gemäß weiterer Gesetze				
Garantien für Kredite an Griechenland (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz)	22,4	22,4	22,4	-
Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus vom 22. Mai 2010)	211,0	84,2	89,2	5,0
Summe weitere Gesetze	**233,4**	**106,6**	**111,6**	**5,0**
Gewährleistungen der Sondervermögen				
Garantien des FMS	400,0	-	-	-
Garantien des Restrukturierungsfonds	100,0	-	-	-
Sonstiges	2,4	1,3	1,4	0,1
Summe Sondervermögen	**502,4**	**1,3**	**1,4**	**0,1**
Gesamtsumme	**1 214,3**	**450,0**	**465,2**	**15,2**

Die aus der Übernahme von Gewährleistungen möglicherweise anfallenden finanziellen Belastungen werden bisher – mit Ausnahme des Teilbereichs der Exportkreditgarantien – nicht in der Vermögensrechnung ausgewiesen. Für diesen Teilbereich der sogenannten Hermes-Deckungen bildete das BMF in der Vermögensrechnung 2010 erstmals Rückstellungen. Diese lagen Ende 2014 bei 4,2 Mrd. Euro (vgl. Nr. 1.10).

Die Einnahmen aus Gewährleistungsentgelten sowie aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen betrugen im Jahr 2014 insgesamt 1,4 Mrd. Euro. Dem standen Ausgaben für Entschädigungsleistungen, Umschuldungen und sonstige Ausgaben aus der Inanspruchnahme aus Gewährleistungen von 0,8 Mrd. Euro gegenüber (vgl. Bemerkung Nr. 2.7.1).

1.9 Selbstbewirtschaftungsmittel

Ausgaben können zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird (§ 15 Absatz 2 BHO). Die Selbstbewirtschaftung setzt zentrale Haushaltsgrundsätze außer Kraft, die das Budgetrecht des Parlaments sichern und die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten im Haushaltsvollzug unterstützen. Selbstbewirtschaftungsmittel stehen für den jeweiligen Ausgabenzweck über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung. Sie können den Charakter von „Dauerfonds" neben den für das laufende Haushaltsjahr parlamentarisch bewilligten Haushaltsmitteln annehmen.

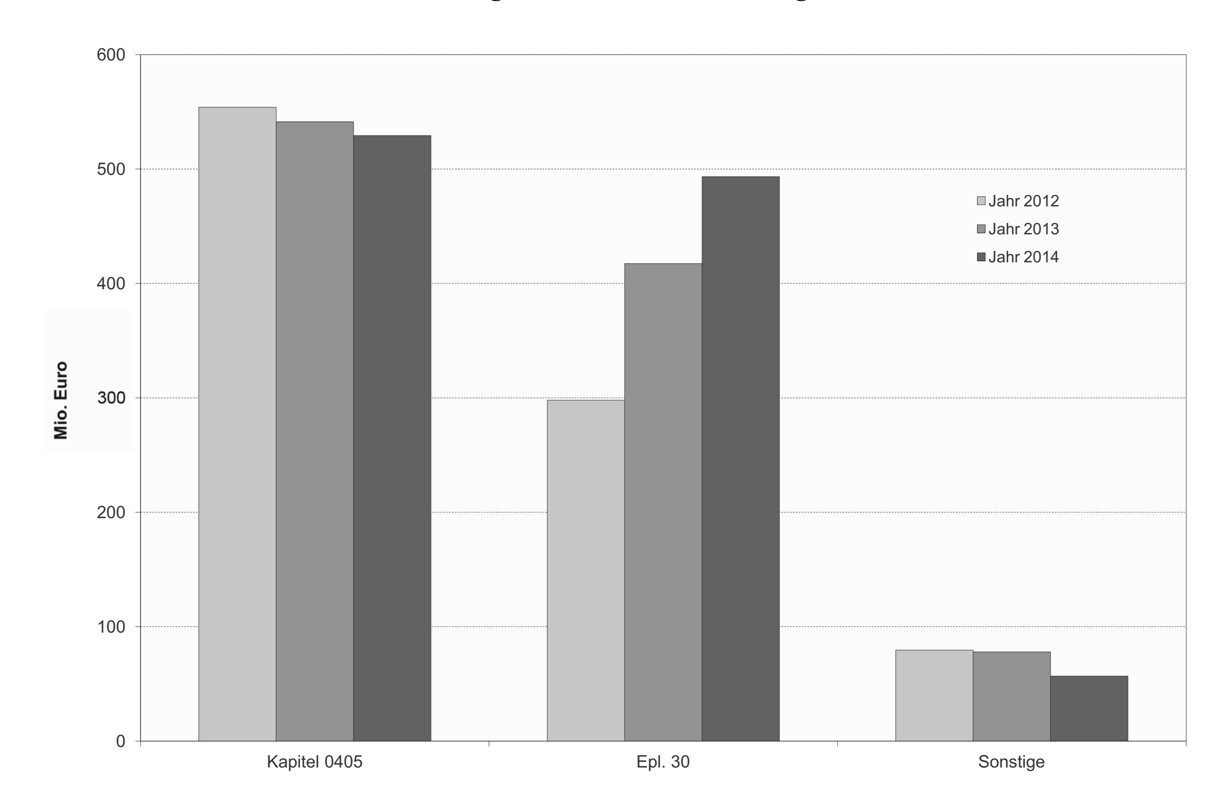
Das BMF nahm erstmals in die Haushaltsrechnung 2009 eine Gesamtübersicht über den Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln auf. Deren Volumen lag Ende 2014 bei 1 079 Mio. Euro[22] – verteilt auf neun Einzelpläne. Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, Kapitel 0405, verfügt dabei mit 529 Mio. Euro über den größten Bestand. Die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (Einzelplan 30) geförderten Forschungseinrichtungen können auf Selbstbewirtschaftungsmittel von 493 Mio. Euro zurückgreifen (vgl. Abbildung 1.8).

Gegenüber dem Vorjahr (1 037 Mio. Euro) stieg der Gesamtbestand um 42 Mio. Euro oder 4,1 %.

[22] In der Haushaltsrechnung 2014 ist durch einen Summationsfehler irrtümlich ein Betrag von 1 060 Mio. Euro ausgewiesen.

Abbildung 1.8

Entwicklung der Selbstbewirtschaftungsmittel



Werden Haushaltsmittel in die Selbstbewirtschaftung überführt, sind die entsprechenden Beträge haushaltsmäßig sofort zu buchen und erscheinen als Ausgabe in der Haushaltsrechnung. Tatsächlich sind zu diesem Zeitpunkt jedoch noch keine Mittel aus dem Bundeshaushalt abgeflossen. Dies beeinträchtigt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Aussagekraft der grundgesetzlich vorgeschriebenen Rechnungslegung und damit die Kontrollmöglichkeit des Parlaments.

1.10 Vermögensrechnung

Seit dem 1. Januar 2013 sind für die Buchführung und Rechnungslegung des Bundes die Verwaltungsvorschriften zu §§ 73, 75, 76, 80 und 86 BHO (VV-ReVuS) anzuwenden. Die Vermögensrechnung des Bundes bezieht sich gemäß den VV-ReVuS ausschließlich auf das Vermögen und die Schulden der Gebietskörperschaft Bund. Nicht erfasst in der Vermögensrechnung des Bundes sind das Vermögen und die Schulden der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des Bundes (sog. mittelbare Bundesverwaltung). Nach den jeweiligen Regelungen in ihren Errichtungsgesetzen oder nach § 109 BHO haben diese bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts eigenständig Rechnung zu legen.

Die nach dem Vermögenszweck gegliederten Vermögensklassen nach den VV-ReVuS entsprechen nicht dem zwischen Bund und Ländern abgestimmten Verwaltungskontenrahmen (VKR).[23] Um die Differenzen in den Systematiken zu überbrücken, wurde im Abschnitt 2 der Vermögensrechnung (Vermögen und Schulden im Überblick) eine Gesamtdarstellung gewählt, die sich am VKR orientiert.

Die Darstellung von Forderungen und Verbindlichkeiten des Bundes wurde weiter vervollständigt. Aufgrund dieser Änderungen sowie des Vorliegens weiterer testierter Jahresabschlüsse für die Kapitalbeteiligungen und Sondervermögen des Bundes sind die Vermögensrechnungen der Jahre 2013 und 2014 nicht unmittelbar vergleichbar.

Das wertmäßig dargestellte Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug Ende 2014 insgesamt 244 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich Rückstellungen) lagen bei 1 769 Mrd. Euro. Darunter waren Kreditmarktverbindlichkeiten (einschließlich Kassenverstärkungskredite) von 1 136 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.8).

Gegenüber dem in der Vermögensrechnung 2014 ausgewiesenen Jahresanfangsbestand stieg das Vermögen unterjährig um 11,8 Mrd. Euro. Dieser Anstieg ist im Wesentlichen auf eine höhere Beteiligung Deutschlands am Kapital des ESM (4,6 Mrd. Euro) und Wertzuwächse bei den Sondervermögen des Bundes (5,2 Mrd. Euro) zurückzuführen.

Die Schulden des Bundes sind gegenüber dem Anfangsbestand unterjährig um 38,3 Mrd. Euro angewachsen. Dies ist im Wesentlichen auf gestiegene Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeleistungen zurückzuführen. Seit dem Jahr 2008 enthält die Vermögensrechnung stichtagsbezogene Angaben zur Höhe der Pensions- und Beihilferückstellungen des Bundes für seine aktiven Beamtinnen und Beamten sowie seine Versorgungsempfängerinnen und -empfänger. Diese Angaben wurden in der Vermögensrechnung 2014 zum Stichtag 31. Dezember 2014 berechnet. Die Pensionsrückstellungen des Bundes bezifferte das Statistische Bundesamt mit 408,6 Mrd. Euro. Die Beihilferückstellungen berechnete das BMF mit 119,3 Mrd. Euro. Dem standen Vermögenswerte von insgesamt 10,3 Mrd. Euro in den Sondervermögen Versorgungsrücklage des Bundes und Versorgungsfonds des Bundes gegenüber.

Die Pensionsrückstellungen ermittelte das Statistische Bundesamt, die Beihilferückstellungen das BMF. Beide wendeten versicherungsmathematische Verfahren an. Dazu verwendeten sie einen Diskontsatz von 3,14 %. Dieser entspricht dem siebenjährigen Durchschnitt der Umlaufrenditen für börsennotierte Bundeswertpapiere mit 15- bis 30-jähriger Restlaufzeit.

Weitere Positionen für eine vollständige Vermögensrechnung fehlen. So weist das BMF wie im Vorjahr darauf hin, dass wesentliche Vermögenspositionen, wie das Immobilienvermögen einschließlich Infrastrukturvermögen sowie das bewegliche Sachvermögen, noch nicht wertmäßig erfasst sind. Auch geben bereits ausgewiesene Positionen nur bedingt die tatsächliche Vermögenslage wieder. Da zum Beispiel bei Forderungen die VV-ReVuS nur Nennwerte vorsehen, bleiben Ausfallrisiken und in der Folge Wertberichtigungen unberücksichtigt. Auch die Schulden sind noch unvollständig. So werden z. B. keine Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen ausgewiesen. Bei den Rückstellungen für durch den Bund übernommene Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen will das BMF untersuchen, ob mit dem bisherigen Vorgehen weitere Sachverhalte berücksichtigt werden können. Bislang sind nur Rückstellungen für Exportkreditgarantien des Bundes, sogenannte Hermes-Deckungen, enthalten.

Unmittelbare Kapitalbeteiligungen, die bis zum Redaktionsschluss der Vermögensrechnung keinen Jahresabschluss für das Jahr 2014 vorlegten, wurden nicht in die Vermögensermittlung einbezogen. Deren Bestandsentwicklung im Jahr 2013 wird in einem Anhang dargestellt.[24]

---

[23] Der VKR ist ein Kontenrahmen für doppisch buchende öffentliche Verwaltungen. Er soll dazu beitragen, das öffentliche Rechnungswesen bundesweit zu vereinheitlichen.

[24] Vgl. S. 89 f. der Vermögensrechnung.

Tabelle 1.8

Übersicht über Vermögen und Schulden

Vermögen	**31. Dezember 2014 in Mrd. Euro**
I. Immaterielles Vermögen	-*
II. Sachvermögen	-*
III. Finanzvermögen	122,4
darunter: Kapitalbeteiligungen	*(77,1)*
Sonder- und Treuhandvermögen	*(45,3)*
IV. Vorräte	-*
V. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	34,5
davon: Forderungen gegenüber Kapitalbeteiligungen	*(3,6)*
Sonstige Forderungen	*(30,9)*
VI. Wertpapiere	63,1
VII. Flüssige Mittel	23,7
Vermögen gesamt	**243,8**
Schulden	
I. Kreditmarktverbindlichkeiten einschl. Kassenverstärkungskredite	1 136,3
II. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	-*
III. Verbindlichkeiten gegenüber Kapitalbeteiligungen	24,1
IV. Sonstige Verbindlichkeiten	2,3
V. Rückstellungen	542,6
davon: Pensionsrückstellungen	*(408,6)*
Beihilferückstellungen	*(119,3)*
Rückstellungen für übernommene Gewährleistungen	*(4,2)*
Rückstellungen für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere	*(5,4)*
Rückstellungen für die Sanierung ökologischer Altlasten	*(5,2)*
VI. Sonder- und Treuhandvermögen	63,8
Schulden gesamt	**1 769,1**
Vermögens-/Schuldensaldo	**-1 525,3**

* Die Positionen werden gegenwärtig wertmäßig noch nicht ausgewiesen.

Erste Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes aus einer Prüfung der Aufstellung der Vermögensrechnung zeigen, dass die weitere Vervollständigung unter den gegebenen Umständen inhaltlich und technisch an ihre Grenzen stößt. Die benötigten Daten stammen aus vielen nicht miteinander verbundenen Quellen der Ressorts. Das BMF sammelt die Daten, klärt deren Plausibilität und fasst die Beiträge der Ressorts weitgehend von Hand zusammen. Wie zuverlässig die von den Ressorts zugelieferten Daten sind, bedarf weiterer Untersuchungen. Der gegenwärtige Prozess der Buchführung, des Abschlusses der Bücher und der Gesamtrechnungslegung über das Vermögen und die Schulden ist insgesamt fehleranfällig und aufwendig.

Da gegenwärtig wertmäßig nicht über alle Vermögens- und Schuldenpositionen (z. B. Sachanlagen und Vorräte, weitere Rückstellungen) Buch geführt wird und der derzeitige Prozess bereits Schwachstellen aufweist, gewinnt der Aufbau einer IT-gestützten integrierten Buchführung, wie § 73 Absatz 2 BHO sie verlangt, weiter an Bedeutung. Danach hat eine integrierte Buchführung die Buchführung über das Vermögen und die Schulden mit der Buchführung über die Einnahmen und die Ausgaben zu verbinden. Dies soll sicherstellen, dass die Auswirkungen von Zahlungen auf Vermögen und Schulden zuverlässig und konsistent in der Vermögensrechnung und in der Haushaltsrechnung ausgewiesen werden. Umgesetzt wird dies mit den vorhandenen IT-Systemen derzeit nur bruchstückhaft.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des BMF der letzten Jahre an, Datenqualität und Aussagekraft der Vermögensrechnung zu verbessern. Hierdurch kommt es einer langjährigen Forderung des Bundesrechnungshofes nach. Es bestehen aber Zweifel, ob mit den vorhandenen technischen Möglichkeiten eine vollständige Übersicht über Bestand und Veränderungen des Vermögens und der Schulden gelingen wird. Der Bundesrechnungshof hält daher weiterhin einen umfassenden Ansatz für erforderlich, um Vermögen und Schulden vollständig und in richtiger Höhe auszuweisen. Das BMF sollte beginnen, eine flächendeckende IT-gestützte Finanzbuchhaltung im Sinne des § 73 Absatz 2 BHO aufzubauen, um die technischen Voraussetzungen für eine vollständige Buchführung in der Bundesverwaltung zu schaffen.

1.11 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes

Die Haushaltsrechnung weist 27 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes (Sondervermögen) aus. Der Bundesrechnungshof hat Prüfungsfeststellungen zu neun wesentlichen Sondervermögen getroffen.

1.11.1 Investitions- und Tilgungsfonds

Mit dem zum 2. März 2009 errichtete Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITF) finanzierte der Bund in den Jahren 2009 bis 2011 zusätzliche Maßnahmen für 19,9 Mrd. Euro[25], um die Konjunktur zu stützen.

[25] Vgl. Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITFG) vom 2. März 2009 (BGBl. I S. 416, 417), geändert durch Gesetz vom 25. Juni 2009 (BGBl. I S. 1577).

Entsprechend der gesetzlichen Vorgabe durften nach dem Stichtag 31. Dezember 2011 zulasten des Sondervermögens keine Fördermittel mehr ausgezahlt werden. Mit dem Jahr 2012 begann die Abwicklungs- und Tilgungsphase des ITF. Dementsprechend beschränkten sich auch im Haushaltsjahr 2014 die finanziellen Belastungen des Sondervermögens ausschließlich auf Zinszahlungen (411,3 Mio. Euro). Ausweislich der Haushaltsrechnung 2014 erzielte der ITF Einnahmen aus der Erstattung und Verzinsung von nicht zweckgerecht verwendeten Fördermitteln von 3,0 Mio. Euro. Zudem wurde dem Sondervermögen im Einklang mit der in § 6 ITFG getroffenen Tilgungsregelung aus dem Bundesbankgewinn 2013 ein Teilbetrag von 2,1 Mrd. Euro zugeführt. Dieser Betrag wurde unter Berücksichtigung der sonstigen Einnahmen und der Ausgaben für den Schuldendienst zu einer Teiltilgung der Verbindlichkeiten des ITF in einer Größenordnung von 1,7 Mrd. Euro genutzt.

Abweichend von § 6 ITFG wurde durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2015[26] festgelegt, dass der Anteil des Bundes am Reingewinn der Deutschen Bundesbank im Haushaltsjahr 2015 auf 2,9 Mrd. Euro festgesetzt und dem Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ zugeführt wird. Insoweit wird der ITF im Haushaltsjahr 2015 nicht an der Gewinnabführung der Deutschen Bundesbank partizipieren.

Das Haushaltsgesetz 2014[27] legt hinsichtlich der Tilgung zudem fest, dass Überschüsse des Bundeshaushalts zur Leistung von Mehrausgaben bei Kapitel 6002 Titel 624 01 – Zuführungen an das Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ – dienen. Der nach der Haushaltsrechnung des Bundes im Haushaltsjahr 2014 entstandene Überschuss von 506 Mio. Euro wurde entsprechend der haushaltsgesetzlichen Regelung im Bundeshaushalt als Ausgabe gebucht. Aus abschlusstechnischen Gründen konnte die korrespondierende Gegenbuchung auf der Einnahmenseite des ITF nicht mehr dem Haushaltsjahr 2014 zugeordnet werden. Die Zuführung aus dem Bundeshaushalt wird somit in die Haushaltsrechnung des Sondervermögens für das Jahr 2015 einfließen. Sie dient dort der Finanzierung des Schuldendienstes.

Die haushaltsgesetzliche Tilgungsvorgabe des Jahres 2014 wurde im Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2015 geändert. Soweit sich zum Abschluss des Haushaltsjahres 2015 gegenüber dem Haushalts-Soll per Saldo eine Entlastung des Bundeshaushalts ergeben sollte, ist dieser Betrag nach der nunmehr vorgesehenen Regelung einer Rücklage zuzuführen. Diese soll ab dem Jahr 2016 zur Finanzierung der Beteiligung des Bundes an den Kosten für die steigende Zahl von Asylbewerbern und Flüchtlingen genutzt werden.

[26] Vgl. Artikel 1 des Nachtragshaushaltsgesetzes 2015 vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 980).

[27] Vgl. § 6 Absatz 9 Haushaltsgesetz 2014 vom 15. Juli 2014 (BGBl. I S. 914).

Die Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2014 weist für den ITF zum 31. Dezember 2014 einen Vermögensbestand von 2,4 Mrd. Euro aus. Der Bestand an Schulden verringerte sich nach dieser Rechnung bis zum Jahresende auf 20,9 Mrd. Euro. Das negative Eigenkapital sank folglich gegenüber dem Vorjahr um 1,7 Mrd. Euro auf 18,5 Mrd. Euro.

1.11.2 Finanzmarktstabilisierungsfonds

Grundlagen

Die Finanzmarktkrise führte ab September 2008 zu Vertrauensverlusten an den Finanzmärkten und zur finanziellen Gefährdung von Unternehmen des Finanzsektors. Im Oktober 2008 verabschiedete der Deutsche Bundestag ein umfassendes Maßnahmenpaket, um die Finanzmärkte zu stützen. In diesem Zusammenhang richtete er den Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) ein. Die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) verwaltet den Fonds.

Das BMF ist ermächtigt, für den FMS Kredite von bis zu 100 Mrd. Euro aufzunehmen. Mit diesen Mitteln kann der Fonds z. B. Forderungen aus übernommenen Garantien abdecken, Risikopositionen erwerben, Institute mit Kapital ausstatten oder sich an Instituten beteiligen. Daneben kann der FMS Instituten Garantien für ihre Schuldtitel bis zu einer Gesamthöhe von 400 Mrd. Euro gewähren. Damit trägt er dazu bei, Liquiditätsengpässe dieser Institute zu überwinden.

Die FMSA kann zudem Abwicklungsanstalten (sog. Bad Banks) errichten. Deren Aufgabe ist es, Vermögensgegenstände oder Risikopositionen von in Schieflage geratenen Instituten zu übernehmen und abzuwickeln. Dies soll es den Instituten ermöglichen, sich von nicht mehr benötigten Portfolien zu trennen und das eigene Geschäft neu auszurichten.

Stabilisierungsmaßnahmen

Seit Bestehen des FMS erhielten neun Institute Garantien. Dabei lag das Gesamtvolumen der gezogenen Garantien in der Spitze bei 168 Mrd. Euro. Die Institute zahlten hierfür Garantie- und Bereitstellungsentgelte von insgesamt fast 2,2 Mrd. Euro an den FMS. Im Jahr 2013 gaben die Institute die letzten noch ausstehenden Garantien zurück. Keine der gewährten Garantien fiel aus, sodass dem FMS hieraus keine Verluste entstanden.

Neben der Übernahme von Garantien stärkte der FMS die Eigenkapitalbasis von Instituten durch Kapitalzuführungen. Am Jahresende 2014 beliefen sich diese Kapitalhilfen auf insgesamt 16,8 Mrd. Euro. Die hierfür erforderlichen Kredite nahm die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH auf, die das Schuldenmanagement für den Bund betreibt. Die Kapitalhilfen verteilten sich auf folgende Institute:

Tabelle 1.9

Volumen der gewährten Kapitalhilfen

Institut	Kapitalhilfen	
	zum 31.12.2013	zum 31.12.2014
	in Mrd. Euro	
Aareal Bank AG	0,3	0,0
Commerzbank AG	5,1	5,1
Hypo Real Estate (HRE)-Gruppe	9,8	9,8
Portigon AG (ehemals WestLB AG)	2,0	2,0
Gesamt	**17,1**[a]	**16,8**[a]

Erläuterung: [a] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung, Historischer Überblick über die Maßnahmen des Finanzmarktstabilisierungsfonds, Stand: 31. Dezember 2014.

Die Aareal Bank AG zahlte die Stille Einlage von 300 Mio. Euro im Jahr 2014 an den FMS zurück. Ende 2014 entfielen nahezu 90 % der verbliebenen Kapitalhilfen auf die Hypo Real Estate (HRE)-Gruppe und die Commerzbank AG. Dabei hielt der FMS 17,2 % der Aktien der Commerzbank AG. Im Vergleich zum Vorjahr war der Wert dieses Aktienpakets um mehr als 140 Mio. Euro auf 2,1 Mrd. Euro gesunken. Im April 2015 führte die Commerzbank AG eine Kapitalerhöhung durch. Weil sich der FMS daran nicht beteiligte, reduzierte sich sein Anteil an der Commerzbank AG auf 15,6 %.

Die staatlichen Hilfen an die HRE-Gruppe billigte die Europäische Kommission unter der Auflage, dass das Institut deutlich verkleinert wird. Dadurch sollten mögliche Wettbewerbsverzerrungen abgefedert werden. Zur HRE-Gruppe gehörten die DEPFA und die Deutsche Pfandbriefbank AG (pbb). Im Mai 2014 entschied der Bund, die DEPFA auf die FMS Wertmanagement (FMS-WM) zu übertragen und dort abzuwickeln. Die FMS-WM ist eine Abwicklungsanstalt. Die pbb brachte der Bund im Juli 2015 an die Börse. Der FMS wird jedoch für mindestens zwei Jahre 20 % der Aktien der pbb halten.

Die stille Beteiligung des FMS von 2 Mrd. Euro an der Portigon AG ist aufgrund der in Zukunft noch zu erwartenden Verluste vollständig wertberichtigt.

Bislang errichtete die FMSA zwei Abwicklungsanstalten, die Erste Abwicklungsanstalt (EAA) und die FMS-WM. Die EAA übernahm in den Jahren 2009/2010 und 2012 Portfolien von der früheren West LB AG (jetzt Portigon AG) mit einem Übertragungsvolumen von 201,9 Mrd. Euro. Die FMS-WM übernahm im Jahr 2010 Portfolien von der HRE-Gruppe mit einem Übertragungsvolumen von 174,1 Mrd. Euro. Bis Ende 2014 hatten EAA und FMS-WM ihre Portfolien um etwa die Hälfte abgebaut.

Wenn die Portfolien abgewickelt sind, werden die Abwicklungsanstalten aufgelöst. Spätestens dann muss der FMS Verluste der Abwicklungsanstalten ausgleichen. Bei der EAA sind Verluste in erster Linie durch die ehemaligen Anteilseigner der West LB AG – das Land Nordrhein-Westfalen und die nordrhein-westfälischen Landschafts- sowie Sparkassen- und Giroverbände – zu tragen. Der FMS haftet hier lediglich nachrangig. Verluste der FMS-WM trägt der FMS hingegen allein. Dies gilt auch für Verbindlichkeiten der FMS-WM, z. B. für am Kapitalmarkt aufgenommene Kredite.

Jahresabschluss des FMS

Im Jahr 2014 wurden keine neuen Stabilisierungsmaßnahmen beantragt.

Der FMS schloss das Jahr 2014 mit einem Fehlbetrag von 418,9 Mio. Euro ab. Das negative Jahresergebnis geht im Wesentlichen auf Zinsaufwendungen sowie die niedrigere Bewertung des Aktienpakets an der Commerzbank AG zurück. Zudem musste der FMS höhere Rückstellungen für mögliche Verluste der FMS-WM bilden, u. a. weil die Heta Asset Resolution AG (Heta) wegen eines Schuldenmoratoriums Verbindlichkeiten gegenüber der FMS-WM nicht mehr bediente. Die Heta ist eine Abbaugesellschaft (Bad Bank) im Eigentum der Republik Österreich. Die FMS-WM hat Klage gegen die Heta eingereicht und fordert die Rückzahlung der Verbindlichkeiten.

Zum 31. Dezember 2014 belief sich der seit Bestehen des FMS angehäufte Fehlbetrag auf 21,9 Mrd. Euro. Der Fehlbetrag wird fortgeschrieben, bis der FMS aufgelöst wird. Einen nach der Auflösung verbleibenden Verlust teilen sich Bund und Länder grundsätzlich im Verhältnis 65:35, wobei die Länder insgesamt höchstens 7,7 Mrd. Euro übernehmen.

Ausblick

Deutsche Institute können noch bis Ende 2015 Stabilisierungshilfen des FMS beantragen. Die gewährten Hilfen laufen dabei bis zu ihrer Rückführung auch über das Jahr 2015 hinaus. Ab dem Jahr 2016 werden in der Europäischen Union in Schieflage geratene Institute nach gemeinsamen Regeln restrukturiert oder falls erforderlich abgewickelt. Dieser sogenannte einheitliche Abwicklungsmechanismus ist Teil des Maßnahmenpakets zur Schaffung der europäischen Bankenunion.

1.11.3 Restrukturierungsfonds

Grundlagen

Der Gesetzgeber schuf im Jahr 2011 den Restrukturierungsfonds, damit der Finanzsektor in erster Linie selbst für die Restrukturierungs- und Abwicklungskosten in finanzielle Schieflage geratener Kreditinstitute aufkommt. Der Fonds dient neben dem FMS der Stabilisierung des Finanzmarktes.

Kreditinstitute sind seit dem Jahr 2011 verpflichtet, Jahresbeiträge zum Restrukturierungsfonds zu leisten (sog. Bankenabgabe). Die FMSA erhebt und verwaltet die Beiträge im Restrukturierungsfonds; Ende 2014 waren rund 2,3 Mrd. Euro im Fonds. Der Fonds kann diese Mittel verwenden, um z. B. Darlehen an ein in Abwicklung befindliches Institut auszureichen oder dessen Vermögenswerte zu erwerben. Zudem kann er Garantien von bis zu 100 Mrd. Euro gewähren. Wenn die Fondsmittel nicht ausreichen, kann er Sonderbeiträge bei den Instituten erheben sowie Kredite von bis zu 20 Mrd. Euro aufnehmen.

Ausblick

Ab dem Jahr 2016 tritt in der Europäischen Union ein einheitlicher Abwicklungsfonds als Teil der europäischen Bankenunion an die Stelle des Restrukturierungsfonds. Der europäische Abwicklungsfonds soll durch Einzahlungen der Institute innerhalb von acht Jahren einen Kapitalstock von 55 Mrd. Euro erreichen. In der Aufbauphase fließen die Mittel der Institute dabei je nach Herkunftsland zunächst in nationale Kammern des Fonds. Dadurch wird sichergestellt, dass Institute, die während der Aufbauphase in Schieflage geraten, vorrangig durch nationale Mittel stabilisiert werden. Die nationalen Kammern sollen bis zum Jahr 2024 schrittweise vergemeinschaftet und schließlich aufgelöst werden.

Bereits im Jahr 2015 wird die Bankenabgabe in Deutschland nach europäischen Vorgaben erhoben und anschließend auf die deutsche Kammer des Abwicklungsfonds übertragen. Während der Aufbauphase können zusätzlich die in den Jahren 2011 bis 2014 im Restrukturierungsfonds gesammelten Beiträge für eine Übergangsfinanzierung der deutschen Kammer herangezogen werden.

1.11.4 ERP-Sondervermögen

Das ERP-Sondervermögen bezeichnet ein vom Bund verwaltetes Sondervermögen, das im Jahr 1953 aus den D-Mark-Gegenwerten der Hilfen des European Recovery Program (ERP) errichtet wurde. Dieses Programm wurde 1948 auf der Grundlage des Marshallplans bereitgestellt, um den Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg zu fördern. Seit dem Abschluss der Wiederaufbauphase dienen die ERP-Mittel der allgemeinen Förderung von Investitions- und Innovationsvorhaben der deutschen Wirtschaft, insbesondere des Mittelstands. Das ERP-Sondervermögen wird vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) verwaltet. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau wickelt das Förderprogramm ab. Sie fördert Investitionsvorhaben durch Zinsverbilligungen für Förderdarlehen sowie durch die Bereitstellung von Beteiligungskapital.

Das ERP-Sondervermögen darf keine eigenen Kredite am Markt aufnehmen. Im Jahr 2014 leistete es Auszahlungen von 274,8 Mio. Euro, um in früheren Jahren ausgereichte sowie neu gewährte Förderdarlehen zu verbilligen. Auf die im Jahr 2014 neu abgeschlossenen Förderkredite entfiel davon ein Anteil von 20,4 Mio. Euro. Das ERP-Sondervermögen blieb damit im siebten Jahr in Folge deut-

lich unter der Förderleistung von 339,3 Mio. Euro[28], die bei der Neuordnung des Sondervermögens im Jahr 2007 als jährliche Zielgröße festgelegt worden war.

Nach der vom BMWi für das ERP-Sondervermögen erstellten Bilanz erhöhte sich der Vermögensbestand zum 31. Dezember 2014 um 0,6 Mrd. Euro auf 16,1 Mrd. Euro. Das Vermögen lag damit um 1,4 Mrd. Euro (9,5 %) über dem fortgeschriebenen Gegenwertaufkommen von 14,7 Mrd. Euro. Dies ist der Wert des Sondervermögens im Jahr 1959 unter Berücksichtigung der Preisentwicklung bis zum Jahr 2014. Da der Vermögensbestand das Gegenwertaufkommen überschreitet, erfüllte das BMWi den gesetzlichen Auftrag zum Vermögenserhalt.

1.11.5 Bundeseisenbahnvermögen

Das Sondervermögen Bundeseisenbahnvermögen (BEV) wurde am 1. Januar 1994 errichtet. Heute hat das Sondervermögen insbesondere noch die Aufgaben,

- das der Deutschen Bahn AG zugewiesene verbeamtete Personal zu verwalten,
- die Versorgungsbezüge an Pensionärinnen und Pensionäre festzusetzen und auszuzahlen,
- die betrieblichen Sozialeinrichtungen weiterzuführen und
- Liegenschaften zu verwalten und zu verwerten.

Das BEV hatte im Jahr 2014 Ausgaben von 7,3 Mrd. Euro.[29] Es erzielte eigene Einnahmen von 1,6 Mrd. Euro. Sie stammen im Wesentlichen aus der Personalkostenerstattung der Deutschen Bahn AG für ihr zugewiesene Beamtinnen und Beamte. Der Fehlbedarf von 5,4 Mrd. Euro wurde aus dem Bundeshaushalt gedeckt. Im Haushalt 2015 sind hierfür 5,4 Mrd. Euro vorgesehen. Als Gesamtausgaben des BEV sind 7,3 Mrd. Euro veranschlagt.

Im Jahr 2014 zahlte das BEV 3,5 Mrd. Euro Versorgungsbezüge an 163 459 Versorgungsberechtigte. Seit Beginn der Bahnreform im Jahr 1994 ging die Zahl der Versorgungsberechtigten um 78 020 Personen und damit um 32,3 % zurück.

Die zum 31. Dezember 2014[30] ausgewiesenen Aktiva des BEV von 705,2 Mio. Euro umfassen im Wesentlichen:

- Immobilien (315,5 Mio. Euro),
- Finanzanlagen (20 Mio. Euro) und
- aktive Rechnungsabgrenzung für die Januarbezüge (335,9 Mio. Euro).

Der Wert des Immobilienbestandes des BEV verringerte sich von 3,4 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 315,5 Mio. Euro im Jahr 2014. Der Rückgang beruht neben Verkäufen zum größten Teil darauf, dass das BEV im Jahr 2003 einen Teil der Immobilien einer eigenen Immobiliengesellschaft des Bundes übereignete, die anschließend veräußert wurde. Daneben hat das BEV die verbliebenen Immobilien im Jahr 2004 neu bewertet. Das BEV ist gehalten, seinen Immobilienbesitz weiter zu verringern.

Bei der Gründung des BEV im Jahr 1994 waren der Deutschen Bahn AG 116 885 Beamtinnen und Beamte zugewiesen. Im Jahr 2014 waren es noch 33 265. Dabei handelt es sich um 29 556 zugewiesene, 3 705 zum DB Konzern beurlaubte sowie vier zur Bundesagentur für Arbeit vorübergehend abgeordnete Beamtinnen und Beamte. Dies sind 83 620 Personen oder 71,5 % weniger als im Jahr 1994.

Kann die Deutsche Bahn AG aufgrund von Rationalisierungsmaßnahmen Personal nicht mehr beschäftigen, stehen ihr unter bestimmten Voraussetzungen Ausgleichszahlungen zu. Ihren Anspruch muss sie im Einzelfall nachweisen. Der Bund gewährte der Deutschen Bahn AG im Jahr 2014 Personalausgleichszahlungen von 85,4 Mio. Euro, ohne dass er sich diesen Anspruch im Einzelfall nachweisen ließ. Zuvor erhielt die Deutsche Bahn AG im Jahr 2013 einen pauschalen Betrag von 80 Mio. Euro und in den Jahren 2009 bis 2012 jeweils von 69,7 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof hat die Pauschalabrechnung kritisiert, weil sie nicht den gesetzlichen Bestimmungen entspricht (vgl. Bemerkungen 2013 – Weitere Prüfungsergebnisse Nr. 4). Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages forderte am 23. Mai 2014 das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) auf, von weiteren Vereinbarungen zur Abgeltung von Ansprüchen aus § 21 Absatz 5 und Absatz 6 des Gesetzes über die Gründung einer Deutschen Bahn AG ab dem 1. Januar 2015 abzusehen. Stattdessen sollte die Deutsche Bahn AG die Ansprüche entsprechend den gesetzlichen Regelungen prüfbar nachweisen. Das BMVI beabsichtigt, zur Umsetzung des o. g. Beschlusses, ein Modell zu entwickeln, das einen Kriterienkatalog zur Prüfung der Anspruchsberechtigungen, ein handhabbares Prüfverfahren und Aussagen zur finanziellen Abgeltung der von der Deutschen Bahn AG erbrachten Leistungen enthält.

1.11.6 Erblastentilgungsfonds

Im Sondervermögen Erblastentilgungsfonds sind zusammengefasst:

- Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds und der Treuhandanstalt aus Krediten, übernommenen Altkrediten und Ausgleichsforderungen,
- Altverbindlichkeiten von Wohnungsbauunternehmen und privaten Vermietern im Beitrittsgebiet nach den Vorschriften im Altschuldenhilfe-Gesetz und
- Altschulden für gesellschaftliche Einrichtungen im Beitrittsgebiet.

Das Sondervermögen startete am 1. Januar 1995 mit einem Schuldenstand von 172 Mrd. Euro. Aufgrund des Schuldenmitübernahmegesetzes vom 21. Juni 1999 wurden die zu diesem Zeitpunkt noch bestehenden Schulden von 137 Mrd. Euro in die Bundesschuld (Einzelplan 32) überführt.

Im Einzelplan 32 betrugen die sonstigen Verbindlichkeiten des Sondervermögens zum Jahresende 2014 noch 1,5 Mio. Euro. Dem standen Forderungen von 11,6 Mio. Euro gegenüber.

---

[28] 300 Mio. Euro im Jahr 2007, für die Folgejahre in Höhe der Inflationsraten fortgeschrieben.

[29] Darin sind 0,3 Mrd. Euro Ausgaben für Rentenleistungen für die Renten-Zusatzversicherung der Knappschaft Bahn-See enthalten.

[30] Vgl. S. 38 der Vermögensrechnung.

Vor dem Hintergrund des deutlich zurückgegangenen Aufgabenumfangs sowie der nur noch untergeordneten finanziellen Relevanz des Fonds wird das BMF auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes den Erblastentilgungsfonds zum 31. Dezember 2015 auflösen. Ab dem 1. Januar 2016 tritt der Bund in die Rechte und Pflichten des Fonds ein.

1.11.7 Energie- und Klimafonds

Im Zuge des langfristig angelegten Klimakonzeptes der Bundesregierung wurde zum 1. Januar 2011 das Sondervermögen Energie- und Klimafonds (EKF) errichtet. Das Sondervermögen soll zusätzliche Programmausgaben zur Förderung einer umweltschonenden, zuverlässigen und bezahlbaren Energieversorgung sowie zum Klimaschutz ermöglichen. Außerdem werden im Sondervermögen alle Programmausgaben für die Entwicklung der Elektromobilität zusammengefasst.

Zur Finanzierung erhält der EKF die Erlöse aus der Versteigerung der Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (CO_2-Emissionshandel). Die im Jahr 2014 erzielten Preise für CO_2-Zertifikate lagen unter der ursprünglichen Prognose, was zu einem Einnahmeausfall des Fonds führte. Um mögliche Finanzierungsdefizite ausgleichen zu können, hatte die Bundesregierung im Haushaltsgesetz 2014 erstmals die Möglichkeit eines Bundeszuschusses an den EKF festgelegt. Die Obergrenze lag bei 655 Mio. Euro, wovon das BMF als Verwalter des Sondervermögens 499 Mio. Euro in Anspruch nahm. Außerdem löste es die im Vorjahr gebildete Rücklage von 94 Mio. Euro auf. Gleichzeitig wurden Ausgaben für den internationalen Klima- und Umweltschutz in die Einzelpläne 23 und 16 des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit verlagert. Ebenso wurden Ausgaben für die Energie- und Klimaaußenpolitik nun aus dem Einzelplan 05 des Auswärtigen Amtes finanziert. Dies führte insgesamt zu einer finanziellen Entlastung des Sondervermögens von 427 Mio. Euro. Die Gesamtausgaben des EKF lagen bei 1,3 Mrd. Euro (Vorjahr: 1,0 Mrd. Euro).

Das BMF hatte gemäß den gesetzlichen Vorgaben den bewirtschaftenden Ressorts während der vorläufigen Haushaltsführung zunächst nur einen Teil der laut Wirtschaftsplan vorgesehenen EKF-Mittel zugewiesen. Bis zur Verabschiedung des Haushalts 2014 und der damit erst möglichen endgültigen Zuweisung Ende Juli 2014 blieb unklar, in welcher Höhe letztendlich EKF-Mittel zur Verfügung standen. Neue Verpflichtungsermächtigungen standen den Ressorts ebenfalls aufgrund der vorläufigen Haushaltsführung erst zu diesem Zeitpunkt zur Bewirtschaftung zur Verfügung. Dies führte im Jahr 2014 zu einer Planungsunsicherheit sowohl auf Seiten der Bewirtschafter als auch auf Seiten der potenziellen Auftragnehmer. Mehrere Ressorts wiesen darauf hin, dass sowohl die Aufteilung der Mittel zwischen Einzelplänen und Sondervermögen als auch die Planungsunsicherheit beim EKF zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand geführt hätten. Das BMF stellte jedoch den Vorteil heraus, dass durch die gewählte Fondslösung eine stärkere Kommunikation zwischen den beteiligten Ressorts umgesetzt werde. Dies führe aus seiner Sicht zu einer verbesserten inhaltlichen Abstimmung im Energie- und Klimabereich.

Der Bundesrechnungshof hatte in den Vorjahren bereits mehrfach seine Bedenken hinsichtlich der Einrichtung des Sondervermögens EKF dargelegt.[31] Aus seiner Sicht stellen Sondervermögen eine Ausnahme vom verfassungsrechtlichen Grundsatz der Einheit des Haushalts (Artikel 110 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz) dar, mit dem eine Parzellierung des Bundeshaushalts durch Ausweitung einer aufgabenbezogenen Fondswirtschaft ausgeschlossen werden soll. Daher ist bei der Gründung und Aufrechterhaltung von Sondervermögen ein strenger Maßstab anzulegen.

Ein Sondervermögen kann sinnvoll sein, wenn dort die zu finanzierenden Aufgaben nachweisbar effizienter als durch eine Mittelveranschlagung im Bundeshaushalt erfüllt werden können. Für den Bundesrechnungshof ist es unverändert nicht ersichtlich, inwieweit beim EKF die teilweise Ausgliederung der Haushaltsmittel zu einer besseren Aufgabenerfüllung und effizienteren Bewirtschaftung führt. Auch die Einschätzungen der Ressorts deuten eher auf das Gegenteil hin. Für einen wirtschaftlichen, transparenten und koordinierten Mitteleinsatz wäre es förderlicher, sämtliche Mittel im Bundeshaushalt zu etatisieren. Es würde zudem die Kontrolle des Parlaments erleichtern, wenn sämtliche Einnahmen und Ausgaben des Bundes in der Haushaltsrechnung des Bundeshaushalts nachgewiesen würden. Außerdem würde dies auch der beim EKF seit Jahren vorherrschenden Planungsunsicherheit hinsichtlich der finanziellen Umsetzbarkeit von mehrjährigen Projekten entgegenwirken.

Auch die Entwicklungen des EKF im Jahr 2014 bestärken den Bundesrechnungshof in seiner kritischen Auffassung zu dem Sondervermögen. Mit der Zuweisung eines Bundeszuschusses wird das Ziel nicht erreicht, die Ausgaben des EKF ausschließlich durch Einnahmen aus dem CO_2-Emissionshandel zu finanzieren. Stattdessen findet nun eine teilweise Finanzierung des EKF aus dem Bundeshaushalt statt. Des Weiteren deutet die im Jahr 2014 umgesetzte Verlagerung von Programmausgaben für den internationalen Klima- und Umweltschutz sowie für die Energie- und Klimaaußenpolitik in den allgemeinen Bundeshaushalt darauf hin, dass die Abgrenzung zwischen Sondervermögen und allgemeinem Haushalt nicht nur nach inhaltlichen Gesichtspunkten, sondern auch nach der Verfügbarkeit finanzieller Mittel vorgenommen wird. Die Bedenken des Bundesrechnungshofes gegen die Fondslösung werden auch dadurch gestärkt, dass in einem Einzelfall ein Ressort Ausgaben für in Anspruch genommene Projektträgerleistungen in unzulässiger Weise vollständig aus seinem Einzelplan finanziert hatte. Somit wurde die postulierte strikte Abgrenzung zwischen Sondervermögen und Haushalt nicht vollumfänglich eingehalten.

Vor diesem Hintergrund sieht der Bundesrechnungshof unverändert keine Notwendigkeit, den EKF aufrecht zu erhalten.

---

[31] Stellungnahme des Bundesrechnungshofes vom 4. Juni 2012 zur Öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2012, Nr. III. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2014 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (Bundestagsdrucksache 18/3300 vom 1. Dezember 2014), Nr. 1.12.7.

1.11.8 Zweckvermögen des Bundes bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank

Das Zweckvermögen des Bundes bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank wurde im Jahr 1952 errichtet, um Ablösungsschuldverschreibungen abzugelten. Daneben sollten im Nachkriegsdeutschland die Agrarstruktur verbessert und die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe gesichert werden. Seine Rechtsgrundlage bildete das Gesetz zur Abwicklung der landwirtschaftlichen Entschuldung.[32] Die Landwirtschaftliche Rentenbank, eine Anstalt des öffentlichen Rechts, verwaltet das Zweckvermögen seit dem Jahr 1952 treuhänderisch für den Bund. Die Aufsicht über die Landwirtschaftliche Rentenbank übt das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) aus.

Nachdem die Ansprüche der Landwirtschaft abgegolten waren, richtete der Gesetzgeber die Zweckbestimmung des Sondervermögens mit dem Gesetz über das Zweckvermögen des Bundes bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank vom 12. August 2005 (ZweckVG) neu aus. Seitdem darf das Zweckvermögen zur Förderung von Innovationen in der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft, dem Gartenbau und der Fischerei verwendet werden. Es besteht gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 ZweckVG aus dem Zweckvermögen, das nach § 10 Absatz 3 des Entschuldungsabwicklungsgesetzes gebildet worden ist, und den Mitteln, die nach § 9 Absatz 3 des Gesetzes über die Landwirtschaftliche Rentenbank (LwRentBkG) dem Zweckvermögen zuzuführen sind. Diese Zuführungen betragen mindestens die Hälfte des jährlichen Bilanzgewinns der Landwirtschaftlichen Rentenbank.

Alle Einnahmen und Ausgaben sowie Verpflichtungsermächtigungen des Zweckvermögens werden in einem Wirtschaftsplan veranschlagt, der in einer Anlage zum Einzelplan 10 des Bundeshaushalts dargestellt ist. Zum Jahresende 2014 betrug das Eigenkapital des Zweckvermögens 109 Mio. Euro (vgl. Tabelle 1.10)

Tabelle 1.10

Übersicht über die Entwicklung des Zweckvermögens in Mio. Euro

Berichtsjahr	Zugeführter Betrag[a)]	Eigenkapital des Zweckvermögens[b)]
2007	5,1	81,1
2008	5,3	85,7
2009	5,4	90,5
2010	5,6	94,5
2011	5,9	97,9
2012	6,1	101,8
2013	6,6	105,5
2014	6,8	109,8

Erläuterungen: a) Betrag, den die Landwirtschaftliche Rentenbank dem Zweckvermögen aus ihrem Bilanzgewinn des Vorjahres gemäß § 9 Absatz 3 LwRentBkG zuzuführen hat.
b) Jeweils zum Jahresende.

Quelle: Geschäftsberichte 2007 bis 2014 der Landwirtschaftlichen Rentenbank, abgerufen unter www.rentenbank.de am 19. August 2015.

Im Jahr 2014 gewährte die Landwirtschaftliche Rentenbank Zuschüsse oder Darlehen von 18,6 Mio. Euro.

Das BMEL sieht die Förderung von Innovationen in der Agrarwirtschaft selbst als einen Schwerpunkt seiner Fördertätigkeit an. Im Jahr 2014 stellte es hierfür 59 Mio. Euro bereit. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrechnungshof empfohlen, das Zweckvermögen aufzulösen und auf den Bund zu übertragen (vgl. Bemerkung Nr. 25).

1.11.9 Sondervermögen Aufbauhilfe

Das Sondervermögen „Aufbauhilfe“ wurde im Juli 2013 vom Bund mit dem Aufbauhilfegesetz (AufbhG)[33] errichtet. Aus ihm werden Hilfen finanziert zur Beseitigung der im Zeitraum vom 18. Mai bis zum 4. Juli 2013 durch ein schweres Hochwasser entstandenen, nicht versicherten Schäden sowie zum Wiederaufbau der zerstörten Infrastruktur in den betroffenen Ländern.

Aufgrund einer ersten groben Einschätzung der Schäden hat der Bund dem Sondervermögen im Jahr 2013 aus Haushaltsmitteln 8 Mrd. Euro zugeführt. Für die Wiederherstellung der vom Hochwasser betroffenen Infrastruktur des Bundes waren 1,5 Mrd. Euro, für die Beseitigung von Hochwasserschäden in den Ländern 6,5 Mrd. Euro vorgesehen.

Die Länder beteiligen sich an der Refinanzierung des Sondervermögens in Höhe der von ihnen verwendbaren 6,5 Mrd. Euro zur Hälfte, und zwar durch die Änderung der Umsatzsteuerverteilung zwischen dem Bund und den Ländern in den Jahren 2014 bis 2019 sowie durch direkte ratenweise jährliche Zahlungen von 2020 bis zum Jahr 2033.

Zuständig für die Bewilligung der einzelnen Hilfeleistungen sind, soweit sie nicht den Bundesbereich selbst betreffen, die Länder. Das Sondervermögen „Aufbauhilfe“ ist zeitlich nicht befristet. Die Antragsfrist für Hilfsleistungen endete jedoch am 30. Juni 2015. Die Bewilligungsfrist wurde auf Wunsch der Länder auf den 30. Juni 2016 verlängert.

Das BMF verteilte im Jahr 2013 zunächst eine erste Tranche von rund 3,4 Mrd. Euro aus dem den Ländern für Bewilligungen zustehenden Teil des Sondervermögens. Auf Initiative der weniger stark betroffenen Länder, die schon frühzeitig ihren Gesamtschaden beziffern konnten und deren verfügbare Mittel aus der ersten Tranche entsprechend schnell erschöpft waren, stellte das BMF im Jahr 2014 eine zweite Tranche von 1,8 Mrd. Euro für die Bewirtschaftung durch die Länder zur Verfügung. Die restlichen Mittel in Höhe von 20 % hielt es zunächst für den Ausgleich von Bedarfsverschiebungen in den Ländern sowie im Hinblick darauf zurück, dass ggf. nicht alle Mittel benötigt werden. Es will über deren Verteilung nach Ablauf der Antragsfrist entscheiden, wenn valide Einschätzungen des voraussichtlichen Gesamtbedarfs verfügbar sind.

[32] Gesetz zur Abwicklung der landwirtschaftlichen Entschuldung vom 25. März 1952 (BGBl. I 1952, S. 203).

[33] Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe“ und zur Änderung weiterer Gesetze; (Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz – AufbhG, BGBl. I, 2013, Seiten 2401 ff.).

Der tatsächliche Mittelabfluss blieb bisher hinter den Erwartungen zurück. Im Jahr 2013 wurden nur insgesamt 560 Mio. Euro aus dem Fonds kassenwirksam in Anspruch genommen, im Jahr 2014 insgesamt rund 780 Mio. Euro. Damit waren seit seiner Errichtung im Jahr 2013 bis Ende des Jahres 2014 insgesamt erst 1 336 Mio. Euro aus dem Sondervermögen abgeflossen. Aus den bis Ende 2014 nicht abgeflossenen Restmitteln sowie aus einem von der Europäischen Union gewährten Zuschuss, der in Höhe von 40 Mio. Euro im Fonds vereinnahmt wurde, überführte das BMF aufgrund der technisch erforderlichen Jahresabgrenzung eine Rücklage von rund 6,7 Mrd. Euro in das Jahr 2015, aus der die noch anfallenden Ausgaben gedeckt werden.

Zum bisherigen geringen Mittelabfluss verweist das BMF auf Hinweise der Länder, nach denen in Zukunft deutlich höhere Mittelabflüsse zu erwarten seien, u. a. da im Bereich der kommunalen Infrastruktur lange Planungsvorläufe bestünden. Belastbare statistische Angaben hierzu lägen noch nicht vor, die Länder berichteten jedoch regelmäßig im Rahmen von Bund-Länder-Treffen mündlich über den Durchführungsverlauf.

Für die durch Flutschäden bedingten Hilfsleistungen werden nach bisherigen Erkenntnissen wohl geringere Mittel benötigt als ursprünglich geschätzt. Zur Wiederherstellung der Infrastruktur des Bundes werden voraussichtlich rund 115 Mio. Euro benötigt. Belastbare Zahlen für den voraussichtlichen Mittelbedarf der Länder werden in Vorbereitung der Verteilung einer dritten Tranche der Hochwasserhilfe an die Länder derzeit noch erhoben.

Die dem Bund zustehenden aber nicht benötigten Mittel des Sondervermögens können nach dem Gesetz zur Teilauflösung des Sondervermögens „Aufbauhilfe“ vom 15. November 2014[34] bereits vor der Schlussabrechnung des Fonds im Bundeshaushalt vereinnahmt werden. Aufgrund der unterjährigen Haushaltsentwicklung hat das BMF jedoch davon abgesehen, die im Bundeshaushalt 2014 dazu veranschlagte Einnahme von 1 Mrd. Euro zu realisieren.

[34] Gesetz zur Teilauflösung des Sondervermögens „Aufbauhilfe“ und zur Änderung der Aufbauhilfeverordnung vom 15. November 2014 (BGBl. I S. 1716).

Sofern auch der den Ländern zustehende Teil des Sondervermögens von 6,5 Mrd. Euro aufgrund geringerer Schäden nicht in vollem Umfang benötigt wird, kann der Bund nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz vom 24. Juni 2015[35] aus diesem Teil der Mittel auch bereits vor der Schlussabrechnung des Fonds bis zu 1 Mrd. Euro im Bundeshaushalt vereinnahmen. Welche Mittel tatsächlich im Bundeshaushalt vereinnahmt werden können, steht erst fest, wenn alle genehmigten Anträge abgerechnet sind. Die auf den Berichten der Länder über die zweckentsprechende Mittelverwendung beruhenden Schätzungen des BMF zum tatsächlichen Mittelbedarf gehen zwar von geringeren als den ursprünglich geplanten Beträgen aus. Sie sind aber wegen der noch bis Juni 2015 laufenden Bewilligungsfrist noch nicht hinreichend belegt.

Gleichwohl erlauben der Bundeshaushalt 2015 Einnahmen von 0,5 Mrd. Euro und der Entwurf des Bundeshaushalts 2016 weitere Einnahmen von 1,5 Mrd. Euro aus Zuweisungen aus dem Sondervermögen „Aufbauhilfe“.

1.12 Bundesbetriebe und behördeneigene Kantinen

Das BMF hat der Haushaltsrechnung unter Nr. 3.3 eine Übersicht über die Jahresabschlüsse der Bundesbetriebe beigefügt (§ 85 Nummer 3 BHO).

In der Vermögensrechnung sind unter Nr. 3.3.1 die Rechnungswerte der Bundesbetriebe und behördeneigenen Kantinen dargestellt. Die in der nachstehenden Übersicht ausgewiesenen Werte entsprechen dem in den jeweiligen Jahresabschlüssen ausgewiesenen Eigenkapital.

[35] Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – KInvFG) vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 974).

Tabelle 1.11

Bundesbetriebe und Kantinen[36]

Bundesbetriebe und Kantinen	Bestand 01.01.2014	Bestand 31.12.2014
	Euro	
Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Verwertungsstelle)	22 365 145	15 597 878
Behördeneigene Kantinen		
Einzelplan 08	550	1 755
Einzelplan 09	-15 380	-20 229
Einzelplan 10	1 551	0
Einzelplan 14	7 150 561	4 344 430

[36] Vgl. S. 11 f. der Vermögensrechnung.

2 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Herausforderungen für den Bundeshaushalt*

2.0

Mit dem Haushaltsentwurf 2016 legte die Bundesregierung zum zweiten Mal infolge einen Haushalt vor, der ohne Nettokreditaufnahme in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ist. Auch im Finanzplanungszeitraum bis 2019 sollen die Haushalte ohne neue Schulden auskommen.

Die geplante „Null-Verschuldung" beruht auf einer besonderen Konstellation: Der Anteil der Zinsausgaben am Haushaltsvolumen ist nochmals deutlich zurückgegangen und entspricht jetzt dem Anteil zu Anfang der 1980er-Jahre – bei einer mehr als dreimal so hohen Schuldenstandsquote. Auch die dank der guten Beschäftigungslage niedrigen Arbeitsmarktausgaben tragen zu dem nur geringen Anstieg der Gesamtausgaben bei. Gleichzeitig wachsen die Steuereinnahmen stetig. Zum Ende des Finanzplanungszeitraums erwartet der Bund ein Steueraufkommen, das um fast 100 Mrd. Euro und damit 43 % über dem des Jahres 2010 liegen soll. Abgesehen von den Bereichen Zinsen und Arbeitsmarkt steigen die Ausgaben zum Teil kräftig.

Außerhalb des Haushalts hat der Bund u. a. die Sondervermögen Energie- und Klimafonds, Kinderbetreuungsausbau, Aufbauhilfe und Kommunalinvestitionsförderungsfonds geschaffen, die Finanzvolumina in Milliardenhöhe enthalten. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass Sondervermögen nur in begründeten Ausnahmefällen errichtet werden sollten, da sie wesentliche Haushaltsgrundsätze wie Einheit, Vollständigkeit, Jährlichkeit, Fälligkeit und Klarheit beeinträchtigen.

Ungeachtet der Entlastungen durch niedrigere Zinsausgaben und höhere Steuereinnahmen ist der Bundeshaushalt mittel- und langfristig erheblichen finanzwirtschaftlichen Herausforderungen ausgesetzt. Dies betrifft die steigenden Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung, die nicht nur Folge des demografischen Wandels, sondern auch des Rentenpakets (Mütterrente, Rente ab 63) sind. Für die Verkehrsinfrastruktur muss der Bund mehr Mittel aufwenden, um ihren Erhaltungszustand zu verbessern und den erforderlichen Ausbau zu unterstützen. Aus der hohen Zahl von Asylbewerbern und Flüchtlingen folgt ein zusätzlicher Aufwand. Zudem bestehen für den Bundeshaushalt zumindest auf längerfristige Sicht Risiken bei der Bewältigung der europäischen Staatsschuldenkrise.

Darüber hinaus finanziert der Bund zunehmend – in zum Teil verfassungswidriger Weise wie beim Betreuungsgeld – Aufgaben der Länder und Gemeinden. Dies betrifft insbesondere die Bereiche Soziales und Bildung, aber auch Infrastrukturmaßnahmen der Länder und Kommunen. Bei der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen drohen weitere finanzielle Lastenübernahmen. Bund und Länder sollten die Chance nutzen, nicht nur einen neuen Finanzausgleich zu vereinbaren, sondern sich auch über eine stärkere Entflechtung der Aufgaben und Ausgaben zu verständigen. Dies wäre ein wichtiger Beitrag für mehr Transparenz im föderalen Zusammenwirken. Hierzu hat der Bundesrechnungshof eine Reihe von Vorschlägen und Empfehlungen u. a. für die Bereiche Bundesfernstraßen, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Bildung und Forschung, Regionalisierung, Finanzhilfen sowie Steuern vorgelegt.

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die strukturelle Nettokreditaufnahme werden im Finanzplan unterschritten („Schwarze Null"). Zu Beginn des Haushaltsjahres 2016 wird das Kontrollkonto – wie gesetzlich vorgesehen – auf Null gesetzt. Dies ist ein richtiger Schritt, der die Wirksamkeit der Schuldenregel stützt. Der eingeplante Sicherheitsabstand zur Neuverschuldungsgrenze ist finanzwirtschaftlich sinnvoll, um negative Haushaltsentwicklungen im Einklang mit der Schuldenregel auffangen zu können. Zusätzlich könnte die Einrichtung eines Konjunkturausgleichskontos dazu beitragen, die Symmetrieeigenschaft der Schuldenregel zu stärken. Zudem sollte der absehbare Mittelabfluss aus den Sondervermögen in die Berechnung der für die Schuldenregel relevanten strukturellen Nettokreditaufnahme einbezogen werden.

Seit dem Bundeshaushalt 2012 werden der Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt und der Finanzplan im Top-Down-Verfahren aufgestellt. Die gegenüber dem Eckwertebeschluss vom März 2015 günstigeren Einnahmeprognosen aus der Steuerschätzung vom Mai 2015 bieten die Möglichkeit, zumindest einen Teil der Mehrbelastungen des Bundes im Zusammenhang mit der Aufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen im Finanzplanungszeitraum abzudecken. Die erstmals im Haushaltsaufstellungsverfahren vorgesehenen themenbezogenen Haushaltsanalysen beabsichtigt der Bundesrechnungshof zu unterstützen.

Die Ausgabenseite des Bundeshaushalts wird ungeachtet der günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung nach wie vor durch die Sozialausgaben bestimmt. Auf sie entfällt nach dem Haushaltsentwurf 2016 mit 158,2 Mrd. Euro mehr als die Hälfte des Haushaltsvolumens. Die Sozialausgabenquote nähert sich damit dem Niveau der „Krisenhaushalte" 2009 und 2010. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums sollen die Sozialausgaben überproportional auf 172 Mrd. Euro steigen. Grund hierfür ist vor allem das geplante Bundesteilhabegesetz mit der damit einhergehenden Entlastung der Gemeinden bei der Sozialhilfe im Bereich der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung. Der Anteil der Investitionsausgaben am Haushaltsvolumen wird trotz zusätzlicher Mittel auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau unterhalb von 10 % verharren.

Die Ausgaben des Bundes für die Alterssicherungssysteme belaufen sich auf fast 111 Mrd. Euro. Darin enthalten

* Die vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes am 1. Oktober 2015 beschlossene Bemerkung berücksichtigt den Haushalts- und Planungsstand bis Ende September 2015.

sind die Ausgaben für die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger der Bundesverwaltung sowie der ehemaligen Sondervermögen Bahn und Post. Der Hauptteil entfällt auf die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung. Nicht zuletzt wegen der Leistungsverbesserungen aus dem Rentenpaket werden auch die Rentenausgaben des Bundes im Finanzplanungszeitraum überproportional zum Gesamthaushalt steigen.

Die stabile Lage auf dem Arbeitsmarkt entlastet sowohl den Bundeshaushalt als auch den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit, die nach ihren Prognosen im Finanzplanungszeitraum Überschüsse erzielen kann. Die Arbeitsmarktausgaben des Bundes sollen sich in diesem Zeitraum zwischen 32 und 33 Mrd. Euro jährlich bewegen.

Aus dem Bundeshaushalt fließen in erheblichem Umfang Zuschüsse an die Gesetzliche Krankenversicherung, die nach dem Haushaltsbegleitgesetz 2014 in den Haushalten 2014 und 2015 gekürzt wurden. Angesichts der zum Teil deutlichen Ausgabensteigerungen in der Krankenversorgung (Arzneimittel, Krankenhäuser) dürften die Reserven in der Gesetzlichen Krankenversicherung in absehbarer Zeit aufgezehrt sein. Der Finanzbedarf und damit der Finanzierungsdruck auf den Bundeshaushalt werden sich daher mittelfristig erhöhen.

Die Zinsausgaben werden sich nochmals gegenüber der bisherigen Finanzplanung verringern. Die Entlastungen gegenüber früheren Finanzplanungen summieren sich im Zeitraum 2014 bis 2018 auf mehr als 85 Mrd. Euro. Der Bund profitiert weiterhin von den historisch günstigen Refinanzierungsbedingungen. Die Zinssteuerquote sinkt auf den seit dem Jahr 1979 niedrigsten Wert. Höhere Zinssätze an den Kreditmärkten würden bei jährlichen Bruttokreditaufnahmen von rund 190 Mrd. Euro spürbar auf die Zinslast im Bundeshaushalt durchschlagen.

Nach der Steuerschätzung vom Mai 2015 steigen die Steuereinnahmen weiter an. Nach dem Finanzplan werden die Steuereinnahmen bis zum Jahr 2019 jedes Jahr um 4 % gegenüber dem Jahr 2010 steigen. Die volkswirtschaftliche Steuerquote erhöht sich demgegenüber nur geringfügig. Für den Bund liegt sie zum Ende des Finanzplanungszeitraums auf dem Niveau des Jahres 2008 und noch unterhalb der Steuerquoten von Mitte der 1990er-Jahre. Für eine Finanztransaktionssteuer sind im Finanzplan keine Einnahmen veranschlagt, da ihre Einführung weiterhin offen ist.

Im vertikalen Finanzausgleich leistet der Bund aus seinem Steueraufkommen hohe Zuweisungen vor allem als Aufbauhilfen an die neuen Länder und das Land Berlin. Diese bis zum Jahr 2019 vorgesehenen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sind degressiv ausgestaltet. Die frei werdenden Mittel sind im Finanzplan berücksichtigt. Der Umfang der Leistungen des Bundes im Finanzausgleich ab dem Jahr 2020 muss bei der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen festgelegt werden. Die finanziellen Spielräume des Bundes hierfür sind begrenzt.

Die Verschuldung des Bundes einschließlich seiner Extrahaushalte wird zum Jahresende 2015 voraussichtlich bei rund 1,25 Billionen Euro liegen. Für den Anstieg seit dem Jahr 2010 sind überwiegend die Schulden verantwortlich, die der Bund zur Bewältigung der Finanzmarktkrise übernommen hat. In welchem Umfang diese Krise den Schuldenstand dauerhaft erhöhen wird, wird erst feststehen, wenn alle Unterstützungsmaßnahmen abgewickelt sind.

Außer den im Haushaltsgesetz enthaltenen Gewährleistungsermächtigungen stellt der Bund Garantien für Hilfsmaßnahmen zugunsten einiger Länder des Euroraums durch seine Beteiligung an dem europäischen Rettungsschirm zur Verfügung. Abhängig von der Entwicklung der europäischen Staatsschuldenkrise können bislang nicht eingeplante Belastungen auf den Bundeshalt zukommen.

Der reformierte europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie der Fiskalvertrag haben zum Ziel, tragfähige öffentliche Finanzen und Strukturreformen in den EU-Mitgliedstaaten zu unterstützen, um deren Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Auf Grundlage der Projektionen vom Frühjahr 2015 unterschreiten die öffentlichen Haushalte Deutschlands beim strukturellen Defizit die europäische Vorgabe eines mittelfristigen Ziels von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts. Die Schuldenstandsquote soll nach dem aktualisierten Stabilitätsprogramm vom April 2015 sinken und zum Ende des Finanzplanungszeitraums fast wieder den Referenzwert von 60 % des Bruttoinlandsprodukts erreichen. Diese günstigen Zahlen sind zum Teil auf die Revision der Berechnungen des Bruttoinlandsprodukts nach dem Europäischen System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 2010) zurückzuführen. Hierdurch vermindern sich die jährlichen Schuldenstandsquoten um rund 2 Prozentpunkte. Unabhängig davon ist der weitere Schuldenabbau der richtige Weg, um die öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden zukunftsfester zu machen.

2.1 Haushaltseckwerte bis 2019[1]

Die Eckwerte des Haushaltsentwurfs 2016 und des Finanzplans bis 2019 beruhen auf der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland. Für das Bruttoinlandsprodukt (BIP) erwartet sie jahresdurchschnittlich einen preisbereinigten Anstieg von jeweils 1,8 % in den Jahren 2015 und 2016. Im Finanzplanungszeitraum bis 2019 soll das BIP jeweils real um rund 1,3 % steigen. Auf dem Arbeitsmarkt rechnet die Bundesregierung mit einer weiteren Zunahme

[1] Quellen für Ist-Ergebnisse bis einschließlich des Haushaltsjahres 2014 sowie für Sollzahlen ab dem Haushaltsjahr 2015 (soweit nicht gesondert aufgeführt): Haushalts- und Vermögensrechnungen bis 2014, Entwurf des Zweiten Nachtragshaushalts 2015 (Bundestagsdrucksache 18/6090), Haushaltsentwurf 2016 (Bundestagsdrucksache 18/5500), Finanzplan des Bundes 2015 bis 2019 (Bundestagsdrucksache 18/5501), Finanzbericht 2016 des BMF vom 14. August 2015.

der Zahl der Erwerbstätigen (2015: +300 000 = 0,7 %; 2016: +130 000 = 0,3 %) auf 43,1 Millionen; die Zahl der Arbeitslosen (2014: 2,9 Millionen) soll im Jahr 2015 um 110 000 und im Jahr 2016 nochmals um 20 000 sinken. Diese Rahmendaten bilden die Grundlage für den Haushaltsentwurf 2016 und den Finanzplan bis 2019.

2.1.1 Haushaltsentwurf 2016

Im Entwurf des Bundeshaushalts 2016 sind Gesamtausgaben von 312,0 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. Abbildung 2.1). Damit sollen die Ausgaben gegenüber dem Haushalts-Soll 2015 (306,7 Mrd. Euro) um 5,3 Mrd. Euro oder 1,7 % steigen.

Die Mehrausgaben gegenüber dem Soll 2015 erstrecken sich über fast alle Einzelpläne; sie entstehen insbesondere in folgenden Haushaltsbereichen:

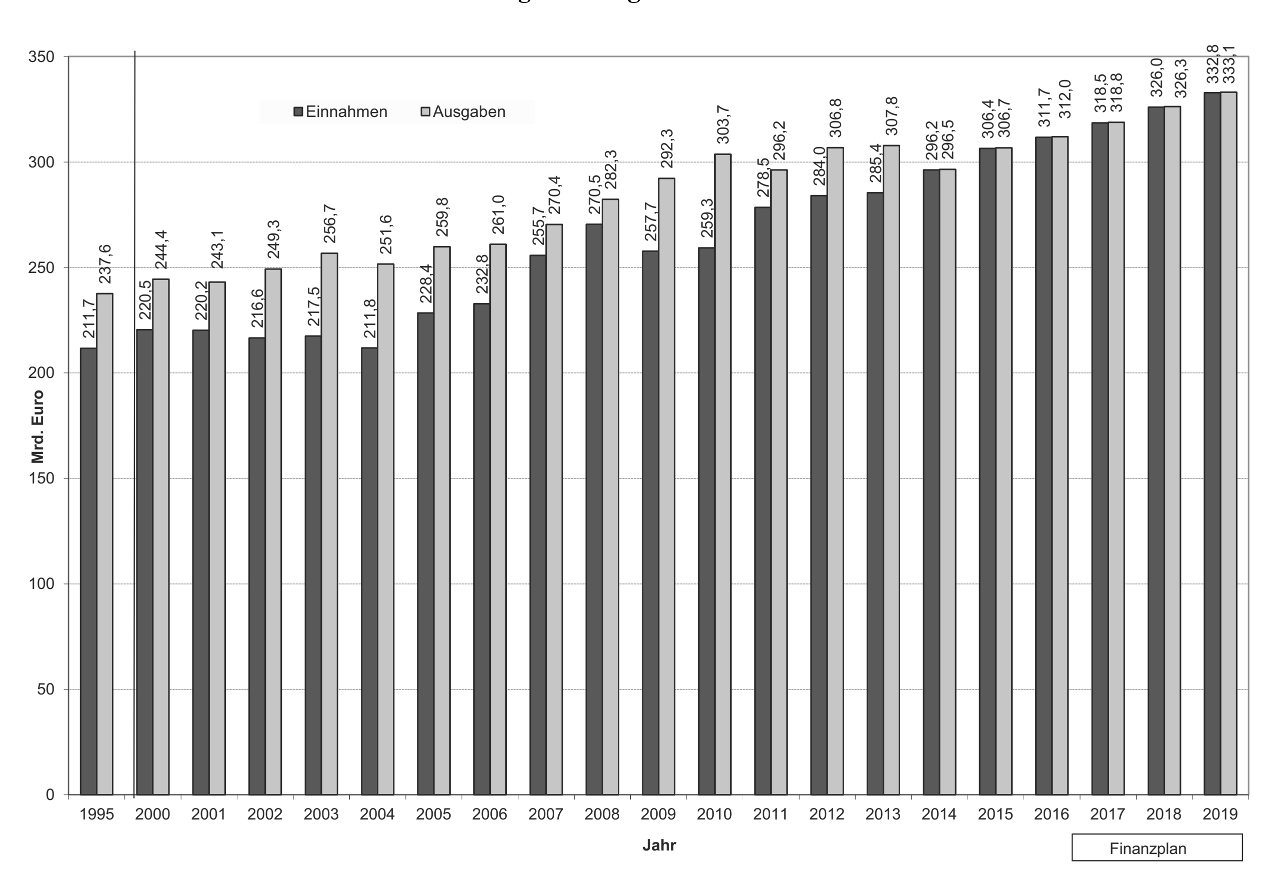
- Personalausgaben (+0,9 Mrd. Euro)[2],
- Zinsausgaben (+1,8 Mrd. Euro),
- Investitionen (+0,4 Mrd. Euro); bereinigt man das Soll 2015 um die Zuweisung an den Kommunalinvestitionsförderungsfonds (3,5 Mrd. Euro), steigen die investiven Ausgaben um 3,9 Mrd. Euro,
- Leistungen an die Rentenversicherung (+2,3 Mrd. Euro),
- Beteiligung des Bundes an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (+0,4 Mrd. Euro),
- militärische Beschaffungen und Materialerhaltung (+0,6 Mrd. Euro),
- Zuschuss an den Gesundheitsfonds (+2,5 Mrd. Euro) sowie
- Elterngeld und Kinderzuschlag (+0,3 Mrd. Euro).

Minderausgaben gegenüber dem Vorjahr entstehen im Wesentlichen bei der Zuweisung an den Energie- und Klimafonds (-1,3 Mrd. Euro) und hinsichtlich der im Haushaltsplan 2015 einmalig vorgesehenen Zuführung von 5,0 Mrd. Euro an eine neu gebildete Rücklage.

[2] Unter Einbeziehung der Bezüge und Beihilfen an die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger der ehemaligen Sondervermögen Bahn und Post.

Abbildung 2.1

Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen



Erläuterung: Einnahmen ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen.

Vergleicht man die Gesamtausgaben im Haushaltsentwurf 2016 mit denen des ersten „Krisenhaushalts“ 2009, so ergibt sich ein moderater Aufwuchs von durchschnittlich jährlich 1,0 % bzw. 6,7 % über den gesamten Zeitraum (vgl. Tabelle 2.1).[3] Dies ist allerdings ausschließlich der extrem günstigen Entwicklung im Schuldendienst sowie der kräftigen konjunkturellen Erholung am Arbeitsmarkt zu verdanken, die sich in rückläufigen Zins- und Arbeitsmarktausgaben niedergeschlagen hat. Die Ausgaben in den übrigen Politikfeldern sind hingegen kräftig gestiegen um durchschnittlich jährlich 2,9 % bzw. 22,0 % seit dem Jahr 2009 (vgl. Tabelle 2.1).[4]

[3] Vgl. BMF, Monatsbericht Juli 2015: „Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2016 und Finanzplan des Bundes 2015 bis 2019“, Abbildung 1 (S. 8).

[4] Die Bundesbank spricht in diesem Zusammenhang von einer expansiven finanzpolitischen Grundausrichtung, die von einer konjunkturellen Aufwärtsbewegung und sinkenden Zinsausgaben überdeckt wird, vgl. Monatsbericht August 2015, Berichtsteil „Öffentliche Finanzen“, S. 64.

Die Einnahmen im Haushaltsentwurf 2016 – ohne Münzeinnahmen – betragen 311,7 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2.1). Darin enthalten sind Steuereinnahmen von 290,0 Mrd. Euro. Die veranschlagten Steuereinnahmen steigen damit gegenüber dem Soll 2015 (280,1 Mrd. Euro) um 3,5 %. Die Folgen der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise sind damit auch bei den Steuereinnahmen überwunden: Die im letzten „Vorkrisenhaushalt“ 2008 erzielten Einnahmen von 239,2 Mrd. Euro werden nach dem Haushaltsentwurf 2016 um 50,8 Mrd. Euro (+21,2 %) übertroffen. Dies entspricht einer jahresdurchschnittlichen Zunahme von 2,4 %, die mit der jahresdurchschnittlichen nominellen Wachstumsrate korrespondiert.

Das Finanzierungsdefizit 2016 liegt wie in den Haushalten 2014 und 2015 bei 0,3 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2.2) und wird durch die Münzeinnahmen gedeckt. Im Haushaltsentwurf 2016 ist wie im Haushalt 2015 keine Nettokreditaufnahme veranschlagt, um den Haushalt auszugleichen.

Tabelle 2.1

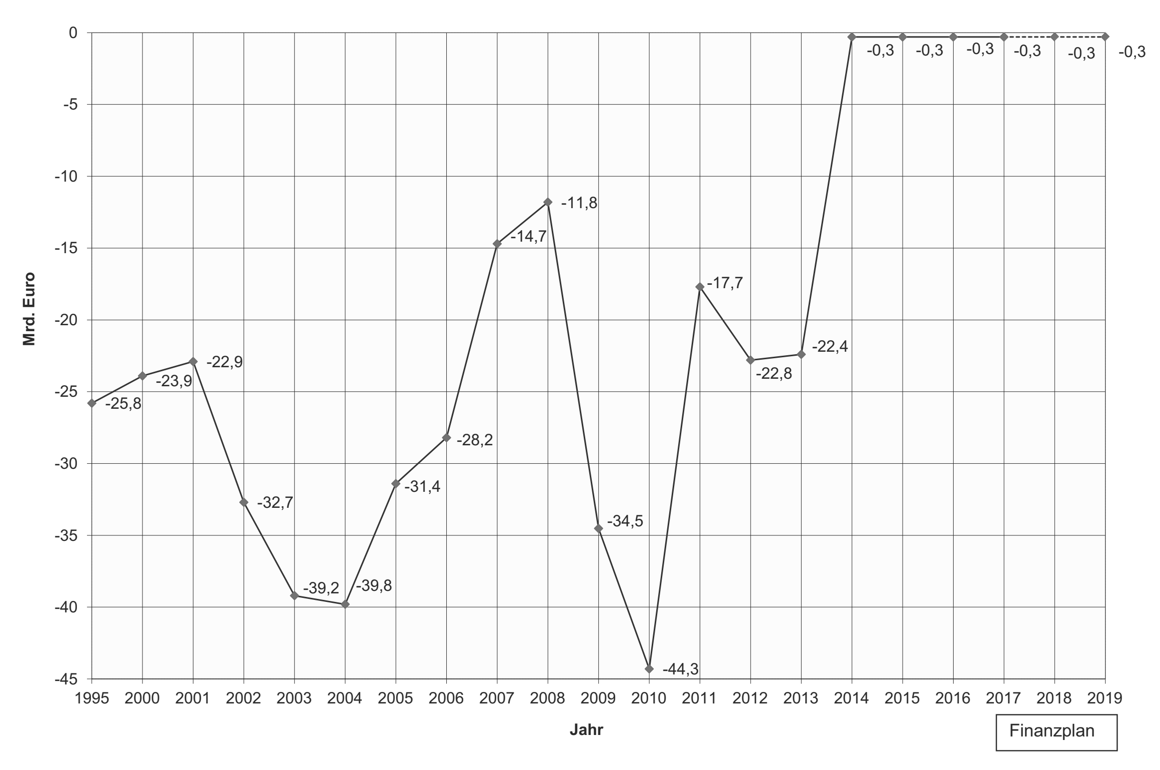
Entwicklung der Gesamtausgaben

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ausgaben							**Soll**	**HHE**	**Finanzplan**		
Gesamtausgaben (in Mrd. Euro)	292,3	303,7	296,2	306,8	307,8	295,5	306,7	312,0	318,8	326,3	333,1
Veränderungsrate (in %)	*3,5*	*3,9*	*-2,5*	*3,6*	*0,3*	*-4,0*	*3,8*	*1,7*	*2,2*	*2,4*	*2,1*
Veränderung 2016 zu 2009								6,7			
Veränderung 2016 zu 2009/Jahr								1,0			
Gesamtausgaben ohne Ausgaben für Zinsen (in Mrd. Euro)	254,2	270,6	263,4	276,3	276,5	269,6	284,7	288,2	296,4	300,7	305,9
Veränderungsrate (in %)	*5,0*	*6,5*	*-2,7*	*4,9*	*0,1*	*-2,5*	*5,6*	*1,2*	*2,8*	*1,5*	*1,7*
Veränderung 2016 zu 2009								13,4			
Veränderung 2016 zu 2009/Jahr								1,9			
Gesamtausgaben ohne Ausgaben für Zinsen und Arbeitsmarktpolitik (in Mrd. Euro)	209,9	221,1	221,8	236,8	243,8	237,1	251,4	256,0	263,3	268,1	272,8
Veränderungsrate (in %)	*5,4*	*5,3*	*0,3*	*6,8*	*3,0*	*-2,7*	*6,0*	*1,8*	*2,9*	*1,8*	*1,8*
Veränderung 2016 zu 2009								22,0			
Veränderung 2016 zu 2009/Jahr								2,9			

Abbildung 2.2



Entwicklung des Finanzierungssaldos



2.1.2 Sondervermögen

Seit dem Jahr 2007 ist eine Reihe neuer Sondervermögen errichtet worden (vgl. Nr. 1.11). Diese Sondervermögen werden außerhalb des Bundeshaushalts veranschlagt. Finanzwirtschaftlich und haushaltsrechtlich relevante Aspekte weisen insbesondere folgende Sondervermögen auf:

(1) Im Wirtschaftsplan des zu Jahresbeginn 2011 errichteten Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKF) sind für das Jahr 2016 rund 2 Mrd. Euro veranschlagt. Seit dem Haushaltsjahr 2014 erhält der EKF Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt. Nach dem Haushaltsentwurf 2016 sind dies 773 Mio. Euro, also fast 40 % der vorgesehenen Ausgaben des EKF. Diese Zuweisung ist notwendig, um die Finanzierung der verschiedenen Förderprogramme des EKF sicherzustellen. Denn anders als ursprünglich vorgesehen reichen die Einnahmen aus der Versteigerung von Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen hierfür nicht aus. Im Haushaltsjahr 2014 wurden die Programmausgaben für den internationalen Klima- und Umweltschutz aus dem EKF in die Einzelpläne 16 und 23 des Bundeshaushalts zurückverlagert. Der Bundesrechnungshof hat sich wiederholt für eine Veranschlagung der Ausgaben des EKF im Bundeshaushalt ausgesprochen, da dies den Haushaltsgrundsätzen der Einheit, Vollständigkeit und Klarheit entspreche. Die auf Dauer angelegten hohen Zuweisungen[5] und die Zurückverlagerung von Programmausgaben in den Bundeshaushalt bestärken seine Zweifel, ob der EKF tatsächlich erforderlich ist, um eine bessere Aufgabenerfüllung und effizientere Mittelbewirtschaftung zu gewährleisten (vgl. Nr. 1.11.7).

(2) Die Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“, „Aufbauhilfe“ und „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ erhielten bzw. erhalten folgende Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt:

- Kinderbetreuungsausbau: 2,15 Mrd. Euro im Haushalt 2007, 580,5 Mio. Euro im Haushalt 2012 sowie 550 Mio. Euro in den Haushalten 2016 bis 2018 (insgesamt: 3,3 Mrd. Euro);
- Aufbauhilfefonds: 8,0 Mrd. Euro im Haushalt 2013, wovon 2,0 Mrd. Euro wieder vereinnahmt werden sollen: 0,5 Mrd. Euro im Haushalt 2015 und 1,5 Mrd. Euro nach dem Haushaltsentwurf 2016 und
- Kommunalinvestitionsförderungsfonds: 3,5 Mrd. Euro im Haushalt 2015 (Nachtrag).

---

[5] Die Möglichkeit einer ergänzenden Haushaltsfinanzierung des EKF ist in § 4 Absatz 3 EKFG vorgesehen.

Die Zuweisungen an diese Sondervermögen sind in den Haushaltsrechnungen als tatsächlich geleistete – die Nettokreditaufnahme (NKA) erhöhende – Ausgaben gebucht worden, obwohl die Ausgaben zum Teil erst Jahre später fällig werden. So sind im Haushalt 2015 als kassenwirksame, aber „nicht NKA-relevante“ Kreditaufnahme zur Finanzierung von Auszahlungen aus diesen drei Sondervermögen 1,9 Mrd. Euro vorgesehen.[6] Nach dem Haushaltsentwurf 2016 dürfte dieser Betrag eine ähnliche Größenordnung aufweisen. Werden die Mittel – wie im Falle des Aufbauhilfefonds – teilweise nicht benötigt und in späteren Haushaltsjahren wieder im Bundeshaushalt vereinnahmt, ist die in der Haushaltsrechnung verbuchte „Ist-Ausgabe“ (beim Aufbauhilfefonds: 8,0 Mrd. Euro in der Haushaltsrechnung 2013) überhöht.

Das sich regelmäßig auf mehrere Haushaltsjahre erstreckende zeitliche Auseinanderfallen zwischen der Veranschlagung im Bundeshaushalt und den kassenmäßig anfallenden Ausgaben in den Sondervermögen beeinträchtigt vor allem den Grundsatz der Fälligkeit (§ 11 Absatz 2 BHO). Zudem wird der Grundsatz der Jährlichkeit geschwächt, denn die Bundesmittel werden nicht dem Haushaltsjahr zugeordnet, in dem sie aus den Sondervermögen abfließen und damit für den Bund kreditrelevant werden. Auch Haushaltswahrheit und -klarheit leiden: So muss in der Haushaltsrechnung die Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme nach der Schuldenregel um die tatsächlich aus den oben genannten Sondervermögen abgeflossenen Ausgaben korrigiert werden.[7] Bei späteren Rückflüssen wie im Falle des o. a. Aufbauhilfefonds ist eine Korrektur nicht mehr möglich. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Bundesrechnungshof, künftig auf „Umwegfinanzierungen“ über Sondervermögen zu verzichten und die erforderlichen Mittel als Ausgabe- oder Verpflichtungsermächtigungen im Bundeshaushalt zu veranschlagen. Damit würde nicht zuletzt auch die Wahrnehmung des parlamentarischen Budgetrechts bei den jährlichen Haushaltsberatungen gestärkt.

2.1.3 Finanzplan bis 2019

Nach dem Finanzplan sollen die Gesamtausgaben in den Haushaltsjahren 2017 und 2018 auf 318,8 Mrd. Euro bzw. 326,3 Mrd. Euro steigen. Für das Haushaltsjahr 2019 sind 333,1 Mrd. Euro vorgesehen. Der Ausgabenzuwachs von rund 21 Mrd. Euro im Zeitraum 2016 bis 2019 entfällt vor allem auf die Einzelpläne 11 (Arbeit und Soziales; +13,6 Mrd. Euro), 12 (Verkehr und digitale Infrastruktur; +0,6 Mrd. Euro), 15 (Gesundheit; +0,5 Mrd. Euro), 14 (Verteidigung; +0,8 Mrd. Euro), 30 (Bildung und Forschung; +1,2 Mrd. Euro) und 32 (Bundesschuld; +3,1 Mrd. Euro).

Auf der Einnahmenseite bildet die Steuerschätzung vom Mai 2015 die Planungsbasis für die Steuereinnahmen. Der Anstieg der Steuereinnahmen seit dem Jahr 2010 soll sich fortsetzen. Insgesamt wird für den Zeitraum 2016 bis 2019 mit einem Zuwachs um 33,8 Mrd. Euro bzw. 11 % von 290,0 Mrd. Euro auf 323,8 Mrd. Euro gerechnet.

2.1.4 Vergleich zum bisherigen Finanzplan

Mit Blick auf den bisherigen Finanzplan gleichen sich die Belastungen und Entlastungen im Zeitraum 2016 bis 2018 aus. Im Ergebnis sind weiterhin keine neuen Kredite zum Haushaltsausgleich vorgesehen (vgl. Tabelle 2.2). Der vorletzte Finanzplan bis 2017 enthielt noch Haushaltsüberschüsse von 15,0 Mrd. Euro, die bereits bei der Fortschreibung des Finanzplans im letzten Jahr entfallen sind.[8]

2.1.4.1 Belastungen gegenüber bisherigem Finanzplan

Auf der Ausgabenseite verzeichnen fast alle Einzelplanplafonds Mehrausgaben gegenüber dem bisherigen Finanzplan (vgl. Tabelle 2.2):

(1) Die nominal höchsten Ausgabensteigerungen finden sich in den Einzelplänen 06 (Inneres), 12 (Verkehr und digitale Infrastruktur), 14 (Verteidigung), 23 (Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) sowie 60 (Allgemeine Finanzverwaltung). Die höheren Ausgaben in diesen und weiteren Einzelplänen sind auch darin begründet, dass die bislang in Form einer Globalen Minderausgabe vorgesehene Beteiligung der Ressorts an der Finanzierung des – verfassungswidrigen – Betreuungsgeldes wegfällt. Hierdurch werden in den Haushaltsjahren 2016 bis 2018 jeweils bis zu 1 Mrd. Euro frei. Diese stehen den Ressorts als Teil des Gesamtpakets von 10 Mrd. Euro für „Zukunftsinvestitionen“ zur Verfügung.

(2) Einige Einzelpläne – wie der Einzelplan 11 (Arbeit und Soziales), 17 (Familie, Senioren, Frauen und Jugend) sowie 30 (Bildung und Forschung) – weisen nur geringe oder keine Ausgabensteigerungen aus. Diese Einzelplanplafonds wurden bereits in der letztjährigen Haushalts- und Finanzplanaufstellung als Folge der Umsetzung der sogenannten prioritären Maßnahmen des Koalitionsvertrages heraufgesetzt.[9]

(3) Auf der Einnahmenseite ergeben sich gegenüber dem bisherigen Finanzplan Steuermindereinnahmen in den Haushaltsjahren 2016 und 2017. Grund hierfür sind vor allem die im Juli 2015 mit Zustimmung des Bundesrates beschlossenen familienpolitischen Maßnahmen (höherer steuerlicher Grundfreibetrag, Anhebung des Kinderfreibetrags, Kindergeldes und Kinderzuschlags sowie Abbau der sogenannten kalten Progression; vgl. Nr. 2.3).

---

[6] Vgl. Nachtragshaushaltsgesetz 2015 vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 980-992), Gesamtplan Teil IV: Kreditfinanzierungsplan.

[7] Vgl. Haushaltsrechnung 2014 Nr. 2.1: Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme nach § 5 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 115 Grundgesetz (Artikel 115-Gesetz) sowie der Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes, Pos. 4b und 4c.

[8] Dazu: Bemerkungen 2014, Bundestagsdrucksache 18/3300 Nr. 2.1.2.2.

[9] Bemerkungen 2014, Bundestagsdrucksache 18/3300 Nr. 2.1.2.2.

Tabelle 2.2

Veränderungen gegenüber bisherigem Finanzplan

Haushaltsentwurf 2016/neuer Finanzplan	**2016**	**2017**	**2018**
	in Mrd. Euro		
Nettokreditaufnahme nach bisherigem Finanzplan	0,0	0,0	0,0
Nettokreditaufnahme nach neuem Finanzplan	0,0	0,0	0,0
Differenz	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Belastungen gegenüber bisherigem Finanzplan	**10,8**	**10,2**	**15,1**
Mehrausgaben gegenüber bisherigem Finanzplan	**7,9**	**8,2**	**10,9**
darunter:			
Einzelplan 04	0,1	0,2	0,2
Einzelplan 05	0,7	0,6	0,6
Einzelplan 06	1,0	1,1	1,0
Einzelplan 08	0,3	0,3	0,3
Einzelplan 09	0,3	0,2	0,2
Einzelplan 10	0,1	0,2	0,2
Einzelplan 11 (2016, 2018: Minderausgaben)		0,2	
Einzelplan 12	0,9	0,9	1,4
Einzelplan 14	1,9	2,2	2,1
Einzelplan 16	0,2	0,3	0,2
Einzelplan 17	0,4	0,2	0,1
Einzelplan 23	0,8	0,9	0,9
Einzelplan 30 (2018: Minderausgaben)	0,3	0,1	
Einzelplan 60	0,8	0,9	3,8
Mindereinnahmen gegenüber bisherigem Finanzplan	**2,9**	**2,0**	**4,2**
Einzelplan 60 (Steuereinnahmen)	2,9	1,6	
Einzelplan 60 (Globale Mindereinnahmen)		0,4	4,2
Entlastungen gegenüber bisherigem Finanzplan	**10,8**	**10,2**	**15,1**
Minderausgaben gegenüber bisherigem Finanzplan	**6,6**	**9,4**	**14,0**
Einzelplan 11 (2017: Mehrausgaben)	0,4		4,9
Einzelplan 30 (2016, 2017: Mehrausgaben)			0,2
Einzelplan 32	6,2	9,4	8,9
Mehreinnahmen gegenüber bisherigem Finanzplan	**4,2**	**0,8**	**1,1**
Einzelplan 60 (Steuereinnahmen)			0,4
Einzelplan 60 (Globale Mindereinnahmen)	1,7		
Einzelplan 60 (Zuweisung aus SV „Aufbauhilfe“)	1,5		
Übrige Einzelpläne	1,0	0,8	0,7

Erläuterung: Abweichungen ab 0,1 Mrd. Euro; Rundungsdifferenzen möglich.

2.1.4.2 Entlastungen gegenüber bisherigem Finanzplan

Entlastungen gegenüber dem bisherigen Finanzplan entstehen vor allem in folgenden Bereichen:

(1) Im Einzelplan 32 (Bundesschuld) werden die Schätzansätze für die Zinsausgaben nochmals um insgesamt 24,4 Mrd. Euro für den Zeitraum 2016 bis 2018 herabgesetzt, nachdem sie bereits in den vorangegangenen Jahren mehrfach deutlich abgesenkt worden sind (vgl. Nr. 2.4.6 Tabelle 2.8). Allein für den Haushaltsentwurf 2016 beträgt die Entlastung 6,2 Mrd. Euro gegenüber dem bisherigen Finanzplan.

(2) Die im Einzelplan 11 (Arbeit und Soziales) für das Haushaltsjahr 2018 ausgewiesene Minderausgabe von 4,9 Mrd. Euro ist Folge einer Verlagerung: Die Bundesregierung beabsichtigt, ab dem Haushaltsjahr 2018 die Gemeinden im Bereich der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung zu entlasten. Der hierfür bislang im Einzelplan 11 enthaltene Haushaltsansatz von jährlich 5,0 Mrd. Euro soll in den Einzelplan 60 umgesetzt werden. Der Bundesrechnungshof hat Zweifel, ob eine solche „Auslagerung“ von Ausgaben aus dem Einzelplan des fachlich zuständigen Ressorts (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) im Einklang mit dem in der Bundeshaushaltsordnung verankerten Ministerialprinzip (§ 13 Absatz 2 BHO) steht. Er schlägt daher vor, bei der Fortschreibung des Finanzplans im nächsten Jahr diesen Schritt nochmals vor allem unter haushaltssystematischen Aspekten zu überprüfen und ggf. zu korrigieren.

(3) Innerhalb des Einzelplans 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) soll aus dem Sondervermögen „Aufbauhilfe“ ein Betrag von 1,5 Mrd. Euro vereinnahmt werden, nachdem bereits im Haushalt 2015 eine Rückführung nicht benötigter Fondsmittel von 0,5 Mrd. Euro vorgesehen ist.

(4) Zudem wird die im bisherigen Finanzplan als Haushaltsvorsorge für das Jahr 2016 ausgebrachte Globale Mindereinnahme von -2,3 Mrd. Euro im Haushaltsentwurf 2016 auf -0,6 Mrd. Euro verringert.

(5) Außerdem werden die in verschiedenen Einzelplänen veranschlagten Ansätze zu den sonstigen Einnahmen (u. a. den Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und den laufenden Einnahmen, vgl. Tabelle 2.9) gegenüber dem bisherigen Finanzplan leicht heraufgesetzt.

Insbesondere wegen der in Haushaltsentwurf und Finanzplan nochmals abgesenkten Zinsausgaben sowie – in geringerem Umfang – der oben angeführten weiteren Haushaltsentlastungen können die Belastungen ohne zusätzliche Neuverschuldung vollständig kompensiert werden. Außerhalb des Einzelplans 32 (Bundesschuld) verzeichnet der Bundeshaushalt damit nicht nur im Vergleich zu den früheren Haushaltsjahren (vgl. Tabelle 2.1), sondern auch im Vergleich zu den letzten Finanzplänen deutliche Aufwüchse.

2.1.5 Finanzwirtschaftliche Herausforderungen

Ungeachtet der derzeit stabilen Haushaltslage bestehen mittel- und langfristig finanzwirtschaftliche Herausforderungen für den Bundeshaushalt vor allem im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung, der Infrastruktur, den Bund-Länder-Finanzbeziehungen und den Auswirkungen der europäischen Staatsschuldenkrise.

2.1.5.1 Demografischer Wandel

Die demografische Entwicklung wird auch die Bundesfinanzen nachhaltig beeinflussen.[10] Sichtbares Signal hierfür bilden vor allem Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung (vgl. Nr. 2.4.3). Sie sollen auf fast 98 Mrd. Euro im letzten Finanzplanungsjahr 2019 steigen; dies ist ein Aufwuchs von 13 % gegenüber dem Ansatz im Haushaltsentwurf 2016 (86,6 Mrd. Euro). Ausgabenverschärfend wirkt hier das im letzten Jahr auf den Weg gebrachte Rentenpaket mit der sogenannten Mütterrente und der Rente ab 63 (vgl. Nr. 2.4.3). Demgegenüber bleiben die übrigen Alterssicherungsausgaben, insbesondere für die Pensionssysteme des Bundes (vgl. Nr. 2.4.2), auch über den Finanzplanungszeitraum hinaus relativ stabil.[11]

2.1.5.2 Infrastruktur

Auf Grundlage der Entscheidungen zum Haushaltsentwurf 2016 und zum Finanzplan bis 2019 wird sich der Haushaltsanteil der investiven Ausgaben in der Größenordnung von 10 % oder knapp darunter bewegen. Er entspricht damit etwa dem Niveau der letzten 20 Jahre (9,7 %). Für den Bereich der Verkehrsinvestitionen (Straße, Schiene, Wasserstraße, Kombinierter Verkehr) sollen die Ausgaben – einschließlich der Mittel aus dem Zukunftsinvestitionspaket 2016 bis 2018 – von 12,3 Mrd. Euro im Jahr 2016 auf 13,4 Mrd. Euro im Jahr 2018 steigen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass allein im Bereich der Bundesfernstraßen als einem zentralen Verkehrsträger erhebliche zusätzliche finanzielle Anstrengungen erforderlich sein werden, um ihren Erhaltungszustand nachhaltig zu verbessern und sie den wachsenden technischen Anforderungen anzupassen. Allein für das Erreichen des unbefriedigenden Ziels, das Zustandsniveau des Jahres 2010 zu halten, wären künftig Erhaltungsausgaben von bis zu 3,8 Mrd. Euro pro Jahr nötig. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte zur Stützung von Wohlstand und Wirtschaftswachstum in Deutschland für die Erhaltungsbedarfsprognose 2016 bis 2030 ein höheres Zustandsniveau für die Bundesfernstraßen vorgegeben werden.[12]

---

[10] Nach Einschätzung u. a. der Europäischen Zentralbank (EZB) werden die alterungsbedingten Kosten in Deutschland im Vergleich zu anderen EU-Ländern auf langfristige Sicht (Zeitraum bis 2060) deutlich ansteigen, vgl. EZB-Wirtschaftsbericht 04/2015, Kasten 7 (S. 57-61). Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung weist mit Blick auf den demografischen Wandel u. a. darauf hin, dass die öffentlichen Haushalte derzeit langfristig nicht tragfähig sind, vgl. Jahresgutachten 2014/2015, Bundestagsdrucksache 18/3265, Tz. 572-589.

[11] Finanzplan des Bundes bis 2019 (Bundestagsdrucksache 18/5501), Tabelle 15: Versorgungsausgaben des Bundes bis 2050.

[12] Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO über die Erhaltungsbedarfsprognose im Bundesfernstraßenbau vom 22. Mai 2015 (www.bundesrechnungshof.de).

2.1.5.3 Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Im Bund-Länder-Verhältnis ist der Bund seit Jahren zunehmenden fiskalischen Belastungen ausgesetzt. Die umgesetzten, angekündigten bzw. geforderten finanziellen Zugeständnisse des Bundes gegenüber Ländern und Gemeinden sind in ihrer Gesamtheit und den Einzelheiten kaum noch zu überblicken. Sie erstrecken sich zunehmend auf Politikbereiche und Aufgabenfelder, für die nach der verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilung die Länder bzw. ihre Kommunen verantwortlich sind. Hierzu gehören z. B. Aufgaben der Sozialhilfe, Ausbau und Betrieb von Kinderbetreuungsstätten, Hochschulbetrieb, kommunale Infrastruktur, Unterbringung und Unterstützung von Asylbewerbern. Einige Beispiele, die diesen Trend veranschaulichen:

(1) Im Ersten Nachtragshaushalt 2015 hat der Bund über das neu errichtete Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ 3,5 Mrd. Euro an Finanzhilfen nach Artikel 104b Grundgesetz zugunsten kommunaler Investitionen für den Zeitraum 2015 bis 2018 bereitgestellt.

(2) Im Haushalt 2013 hat der Bund Zuweisungen an den neu errichteten Fonds „Aufbauhilfe“ (vgl. Nr. 1.11.9) zugunsten der hochwassergeschädigten Länder und Gemeinden veranschlagt. Im Ergebnis ist eine hälftige Finanzierung von Bund und Ländern vereinbart; der auf die Länder entfallende Anteil wird bundesseitig vorfinanziert.

(3) Im Zeitraum 2007 bis 2014 hat der Bund Hilfen zum Ausbau von Kindertagesstätten von 2,7 Mrd. Euro bereitgestellt. Für die Haushaltsjahre 2016 bis 2018 werden zusätzlich 550 Mio. Euro durch Zuführung zum Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“ bereitgestellt. Ab dem Jahr 2015 beteiligt der Bund sich außerdem an den kommunalen Betriebskosten mit jährlich 845 Mio. Euro durch entsprechenden Verzicht bei der Verteilung der Umsatzsteuer.[13]

(4) Ebenfalls seit dem Haushalt 2007 zahlt der Bund sogenannte Entflechtungsmittel von jährlich 2,6 Mrd. Euro. Die Länder erhalten die Mittel als Ausgleich für die Abschaffung der Mischfinanzierungen in den Bereichen „Gemeindeverkehrsfinanzierung“ (Einzelplan 12) und „soziale Wohnraumförderung“ (Einzelplan 16) sowie „Hochschulbau“ und „Bildungsplanung“ (Einzelplan 30). Die Mittel sollen mindestens bis zum Jahr 2019 in unveränderter Höhe gezahlt werden. Auf die Geltendmachung einer nach Artikel 143c Absatz 3 Grundgesetz möglichen degressiven finanziellen Beteiligung des Bundes ab dem Jahr 2014 hat die Bundesregierung verzichtet. Zudem ist die bis 2013 geltende Zweckbindung aufgehoben worden.

[13] Dazu im Einzelnen: 5. Bericht der Bundesregierung 2015 vom 5. März 2015 über den Stand des Ausbaus der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren für das Berichtsjahr 2014 und Bilanzierung des Ausbaus durch das Kinderförderungsgesetz, Bundestagsdrucksache 18/4268.

(5) Der Bund entlastet die Gemeinden auch nachhaltig durch seine Beteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung. Allein im Zeitraum 2015 bis 2018 sieht er hierfür insgesamt 18,7 Mrd. Euro vor.[14]

(6) Bis zum Jahr 2014 haben sich Bund und Länder die Ausgaben für das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) im Verhältnis 65 % zu 35 % geteilt. Ab dem Haushalt 2015 hat der Bund die vollständige Finanzierung für das BAföG ohne Kompensation an anderer Stelle übernommen. Dadurch werden die Länder dauerhaft um rund 1,2 Mrd. Euro pro Jahr entlastet. Mit den freiwerdenden Mitteln sollen die Länder zusätzlichen Spielraum für die Bildungsfinanzierung, insbesondere der Hochschulen, erhalten. Die Länder setzen die Mittel aber teilweise für andere Aufgaben wie beispielsweise die frühkindliche Erziehung ein.[15]

(7) In den übrigen Bereichen von Bildung und Forschung besteht ein Nebeneinander von Mischfinanzierungen, Pauschalzahlungen und sonstigen Hilfen in Milliardenhöhe, mit denen der Bund die Länder bei der Wahrnehmung ihrer bildungspolitischen Kernaufgaben unterstützt.[16]

(8) Im Bereich der Sozialhilfe erstattet der Bund den Ländern die den Kommunen entstehenden laufenden Nettoausgaben eines Kalenderjahres für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung seit dem Jahr 2014 in vollem Umfang (2016: 6,5 Mrd. Euro).

(9) Für den Zeitraum ab 2018 soll eine weitere Leistung aus dem Bereich der Sozialhilfe, die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung, gesetzlich neu geregelt werden. Dafür sind bereits im Vorgriff auf die spätere Regelung ab dem Haushaltsjahr 2015 1,0 Mrd. Euro vorgesehen.[17] Ab dem Jahr 2018 sollen 5,0 Mrd. Euro jährlich aus dem Bundeshaushalt bereitgestellt werden.

(10) Mit dem Betreuungsgeld hat der Bund zur Jahresmitte 2013 eine familienpolitische Leistung eingeführt, für die er nach der grundgesetzlichen Kompetenzordnung keine Gesetzgebungszuständigkeit hat. Das Betreuungsgeld fällt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in den Aufgabenbereich der Länder. Die den Anspruch auf Betreuungsgeld begründenden Vorschriften des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes sind daher nichtig.[18]

[14] Schriftliche Antwort des BMF vom 9. Juni 2015, Bundestagsdrucksache 18/5161 S. 34.

[15] Vgl. Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 30 Nr. 65.3.1.

[16] Vgl. Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 30 Nrn. 65.2 und 65.3.1.

[17] Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 und zum quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung.

[18] BVerfG Urteil vom 21. Juli 2015 – 1 BvF 2/13. Unabhängig von der Feststellung der Verfassungswidrigkeit hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bereits in seinem Jahresgutachten 2013/14 (Bundestagsdrucksache 18/94, Tz. 743-769, Kasten 25) gefordert, das Betreuungsgeld abzuschaffen und die freiwerdenden Mittel zur Haushaltskonsolidierung einzusetzen, da es vor allem unter familien-, arbeitsmarkt- und ordnungspolitischen Gesichtspunkten problematisch erscheint.

(11) Zusätzliche Belastungen zeichnen sich bei den noch laufenden Verhandlungen zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 ab. Die Länder fordern u. a., die Einnahmen des Bundes aus dem Solidaritätszuschlag (2016: 16,2 Mrd. Euro) ganz oder teilweise zur Finanzierung der Neuregelung einzusetzen. Damit würde der Bundeshaushalt eine für seinen Haushaltsausgleich wichtige Einnahmequelle verlieren.

(12) Bund und Länder haben sich am 24. September 2015 auf ein Gesamtkonzept zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen verständigt. Im Entwurf des Zweiten Nachtragshaushalts 2015 hat der Bund hierfür insgesamt 6,0 Mrd. Euro vorgesehen: Im Jahr 2015 sollen die Länder weitere 1,0 Mrd. Euro über die Umsatzsteuerverteilung erhalten. Zudem fließen 5,0 Mrd. Euro in eine neu gebildete Rücklage, aus der die Belastungen des Bundes im Zusammenhang mit den Aufwendungen für Asylbewerber und Flüchtlinge finanziert werden sollen. Es bleibt abzuwarten, ob dieser Betrag zur Abdeckung der Mehrausgaben ausreicht.

Die Beispiele belegen, dass der in Artikel 104a Grundgesetz verankerte verfassungsrechtliche Konnexitätsgrundsatz, wonach die Ausgabenlast der Aufgabenlast folgt, in der Praxis immer weiter ausgehöhlt worden ist bzw. wird. Es ist ein kaum noch zu überblickendes Geflecht von Mischfinanzierungen, Finanzierungsübernahmen bzw. -hilfen sowie Kompensationszahlungen auf der Ausgaben- oder Einnahmenseite entstanden. Ein Beispiel hierfür bildet der die Umsatzsteuerverteilung regelnde § 1 Finanzausgleichsgesetz (FAG).[19] Er sieht eine Vielzahl zum Teil aufeinander aufbauender und konditionierter Vorababzüge bzw. -zuzüge für Bund und Länder vor, die als Kompensationszahlungen für unterschiedliche Bund-Länder-Vereinbarungen dienen. Diese nur von wenigen Experten nachvollziehbaren Ausgleichsbeträge sind der eigentlichen Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden vorgeschaltet.

Diesem Regelungsdickicht möglicherweise geschuldet sind auch nachfolgende Überkompensationen bei der Steuereinnahmenverteilung:

- Seit der Neuordnung des Familienleistungsausgleichs im Jahr 1995 hat es mehrfach Anpassungen der vertikalen Umsatzsteuer bei Kindergelderhöhungen mit dem Ziel gegeben, das Kindergeld zu 74 % vom Bund und zu 26 % von den Ländern tragen zu lassen. Nach Feststellungen des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) werden die Länder vom Bund durch die bisherigen Anpassungen der Umsatzsteuerverteilung inzwischen überkompensiert.[20] Unter Einberechnung der vorgesehenen Kindergelderhöhung wächst diese Überkompensation von 0,6 Mrd. Euro im Jahr 2015 auf 2,7 Mrd. Euro im Jahr 2019 an.[21]

- Seit dem 1. Juli 2009 ist die Ertragshoheit für die Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund übergegangen. Als Kompensation hierfür erhalten die Länder jährlich einen Betrag von 9,0 Mrd. Euro. Demgegenüber liegen die Einnahmen des Bundes nach dem Haushaltsentwurf 2016 nur bei 8,5 Mrd. Euro. Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes übersteigt der den Ländern gezahlte Betrag damit die tatsächlichen Einnahmen im Zeitraum 2010 bis 2014 um 2,6 Mrd. Euro. Nach der Steuerschätzung werden die Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums auf 8,35 Mrd. Euro zurückgehen, sodass sich die Überkompensation fortsetzt.

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes gibt es in den föderalen Beziehungen ungeachtet zweier Föderalismusreformen nach wie vor zu viele Schnittstellen und eine zu starke Tendenz zur Verflechtung von Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Finanzierungszuständigkeiten. Hinzu kommt, dass der Bund bei manchen Mischfinanzierungen, wie den Finanzhilfen nach Artikel 104b Grundgesetz, die zweckentsprechende Verwendung der von ihm gewährten Mittel weder sachgerecht steuern noch kontrollieren kann. Auch der Bundesrechnungshof kann nicht feststellen, ob die Bundesmittel zweckgemäß und wirtschaftlich verwendet werden. Seine Prüfungs- und Erhebungsrechte sind erheblich eingeschränkt.[22]

Der Bundesrechnungshof hat bereits im Jahr 2007 im Vorfeld der zweiten Föderalismusreform umfangreiche Reformvorschläge zur grundlegenden Verbesserung der föderalen Aufgabenwahrnehmung vorgelegt.[23] Um die Gespräche zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 zu unterstützen, hat er Anfang 2015 ein weiteres Gutachten veröffentlicht.[24] Dort hat er Empfehlungen u. a. für die Bereiche Bundesfernstraßen, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Bildung und Forschung, Regionalisierung, Finanzhilfen sowie die Verwaltung der Gemeinschaftsteuern unterbreitet. Es ist zu hoffen, dass es zumindest in einigen dieser Bereiche gelingt, eine Entflechtung von Aufgaben mit dem Ziel klarer Verantwortungsstrukturen zu erreichen. Die wei-

[19] BGBl. I 2001 S. 3955 mit zahlreichen späteren Änderungen.

[20] Vgl. Schriftliche Antwort des BMF vom 8. Juni 2015, Bundestagsdrucksache 18/5161 S. 38-39.

[21] Gleichwohl hat der Bundesrat im Rahmen seiner Zustimmung zum Gesetz zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags vom 10. Juli 2015 darauf hingewiesen, dass den Ländern Ausgleichsansprüche von 0,258 Mrd. Euro im Jahr 2015 bzw. 0,387 Mrd. Euro ab dem Jahr 2016 zustehen, die in dem vorliegenden Gesetz nicht berücksichtigt seien. Zudem fordert der Bundesrat für den im Gesetz enthaltenen Abbau der sog. kalten Progression eine Kompensation von jährlich 0,8 Mrd. Euro für Länder und Kommunen – vgl. Bundesrats-Drucksache 281/15.

[22] Dazu: Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 7. September 2010 – 2 BvF 1/09 – BVerfGE 127, S. 165 ff.

[23] Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung „Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern“, Oktober 2007.

[24] Bericht des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, Januar 2015.

tere Verschiebung von Bundesmitteln in die Haushalte von Ländern und Gemeinden sollte beendet werden.[25] Ansonsten wächst die Gefahr, dass die Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu einem nicht mehr beherrschbaren Haushaltsrisiko werden. Ziel sollte es vielmehr sein, dass jede föderale Ebene langfristig finanziell in der Lage ist, ihre Aufgaben zu erfüllen.

2.1.5.4 Auswirkungen der europäischen Staatsschuldenkrise

Bislang sind die Auswirkungen der europäischen Staatsschuldenkrise auf den Bundeshaushalt begrenzt:

- Zum einen wird der Haushalt durch die Zahlungen belastet, die Deutschland und die anderen Mitgliedstaaten des Euroraums als Beitrag zur Verbesserung der Schuldentragfähigkeit Griechenlands ab dem Jahr 2013 leisten. Auf den Bund entfallen insgesamt 2,7 Mrd. Euro für den Zeitraum 2013 bis 2038. Diese Zahlungen sollen allerdings durch die anteiligen Gewinne Deutschlands aus der Tilgung griechischer Staatsanleihen kompensiert werden.
- Zum anderen hat die Bundesbank in ihren Bilanzen der Jahre 2010 bis 2012 ihre Wagnisrückstellungen aufgrund gestiegener Risiken insbesondere im Zusammenhang mit Ankäufen von Staatsanleihen von Euro-Krisenländern erhöht.[26] Dadurch sind ihre Gewinnabführungen an die Bundeshaushalte 2011 bis 2013 geringer ausgefallen.

Im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Krise in Griechenland und den vorgesehenen weiteren Hilfsmaßnahmen können allerdings zusätzliche Belastungen auf den Bundeshaushalt zukommen. Welche Höhe diese möglichen Belastungen erreichen, hängt vor allem davon ab, wie erfolgreich die griechischen Reformanstrengungen sein werden:

- Aus den im Rahmen der bisherigen zwei Hilfsprogramme übernommenen Garantien muss der Bund im ungünstigsten Fall – also bei einer vollständigen Zahlungsunfähigkeit Griechenlands – mit einer Inanspruchnahme von bis zu rund 53 Mrd. Euro rechnen (vgl. Nr. 2.7.4). Hinzu kämen Ausgabenlasten im Zusammenhang mit den durch den Bund eingeräumten Zinsgarantien. Da Tilgungsleistungen erst ab dem Jahr 2020 und 2023 vorgesehen sind und auch ein Großteil der Zinszahlungen bis zum Jahr 2022 gestundet ist, würden sich die Zusatzbelastungen des Bundes im Finanzplanungszeitraum bei jährlich 0,2 Mrd. Euro bewegen.
- Mit dem vorgesehenen dritten Hilfspaket in Höhe von bis zu 86 Mrd. Euro sind weitere Risiken für den Bund verbunden.
- Soweit die Europäische Zentralbank (EZB) für ihr finanzielles Engagement zur Stützung Griechenlands (Wertpapieraufkäufe, Nothilfen, Forderungen aus dem Zahlungsverkehr (Target-Salden)) ganz oder teilweise Rückstellungen bilden sollte, würden sich ihre Gewinne und damit die Beteiligungsgewinne der Bundesbank deutlich verringern. Ein Rückgang oder gar Ausfall der Gewinnabführungen der Bundesbank wären die Folge.

2.1.5.5 Fazit

Angesichts der mittel- und langfristig anstehenden finanzwirtschaftlichen Herausforderungen empfiehlt der Bundesrechnungshof, die strukturelle Konsolidierung des Bundeshaushalts wieder stärker ins Auge zu fassen. Er verweist auf seine Vorschläge in zentralen Politikfeldern wie den oben angegebenen Bund-Länder-Finanzbeziehungen sowie seine Empfehlungen zu steuerpolitischen Reformansätzen, z. B. im Bereich der Umsatzsteuer.[27] Auch die von der Bundesregierung zur Ergänzung des Top-Down-Verfahrens beabsichtigten themenbezogenen Haushaltsanalysen (vgl. Nr. 2.3) können nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes dazu beitragen, einer zunehmenden Versteinerung im Bundeshaushalt entgegenzuwirken und Gestaltungsspielräume für zukunftsbezogene Aufgaben zu erhalten bzw. zurück zu gewinnen.

2.2 Einhaltung der Schuldenregel

2.2.1 Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos

Seit dem Haushaltsjahr 2011 gilt die neue verfassungsrechtliche Schuldenregel. Ihre wesentlichen Vorgaben sind:[28]

In konjunkturellen Normallagen soll der Haushalt grundsätzlich ohne Kreditaufnahmen ausgeglichen werden. Über eine Strukturkomponente ist es dem Bund erlaubt, neue Schulden bis zu maximal 0,35 % des BIP aufzunehmen. Durch eine Konjunkturkomponente werden konjunkturbedingte Veränderungen bei der Neuverschuldung berücksichtigt. Um die zulässige Neuverschuldung zu ermitteln, werden die Einnahmen und Ausgaben um den Saldo der finanziellen Transaktionen bereinigt.[29] Zur Sicherung der Handlungsfähigkeit bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen ist es ausnahmsweise erlaubt, einen besonderen Finanzbedarf mit zusätzlichen Krediten zu decken. Die Kredite müssen binnen eines angemessenen Zeitraums getilgt werden. Die Einhaltung der Verschuldungsregel im Haushaltsvollzug

[25] Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat hierauf bereits in seinem Jahresgutachten 2013/14 hingewiesen, vgl. Bundestagsdrucksache 18/94, Tz. 583-584.

[26] Die Deutsche Bundesbank hat die planmäßige Erhöhung der Rückstellungen für allgemeine Wagnisse zum Jahresende 2012 abgeschlossen (Höhe der Risikovorsorge:14,4 Mrd. Euro).

[27] Im Einzelnen: Bericht des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: „Chancen zur Sicherung des Umsatzsteueraufkommens“, BWV-Schriftenreihe Band 17, Januar 2013; Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 60 Nr. 73.3.1.2.1.

[28] Im Einzelnen: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2011, Bundestagsdrucksache 17/7600 Nr. 2.6.2.

[29] Hierzu werden bei den Einnahmen die Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen, die Darlehensrückflüsse sowie die Kreditaufnahmen beim öffentlichen Bereich und bei den Ausgaben der Erwerb von Beteiligungen, die Darlehensvergaben sowie die Tilgungen an den öffentlichen Bereich herausgerechnet, vgl. § 3 Artikel 115-Gesetz.

wird über ein Kontrollkonto sichergestellt. Dem Bund wird es durch eine Übergangsregelung ermöglicht, sein strukturelles Defizit in gleichmäßigen Schritten bis zu der ab dem Jahr 2016 dauerhaft geltenden Obergrenze von 0,35 % des BIP abzubauen (Abbaupfad).[30]

Die im Zeitraum des Abbaupfads (2011 bis 2015) erreichten Nettokreditaufnahmen lagen deutlich unterhalb der zulässigen Obergrenzen.[31] Die nach Ende der Übergangsregelung geltende strukturelle Nettokreditaufnahme von maximal 0,35 % des BIP wurde bereits in den Haushaltsabschlüssen 2012, 2013 und 2014 unterschritten (vgl. Tabelle 2.3).

Auf Basis des Haushaltsentwurfs 2016 ergibt sich ein struktureller Überschuss von 1,4 Mrd. Euro bzw. 0,05 % des BIP („Schwarze Null"). Allerdings ist die für die Schuldenregel relevante Kreditaufnahme nicht vollständig ausgewiesen, da die im Haushaltsvollzug 2016 anstehenden kassenwirksamen Auszahlungen aus den Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau", Fonds „Aufbauhilfe" und „Kommunalinvestitionsförderungsfonds" nicht enthalten sind.[32] Dies wird damit begründet, dass nicht absehbar sei, in welcher Höhe die Mittel im Jahresverlauf abfließen.[33]

Unsicherheiten über den Mittelabfluss in den Sondervermögen stellen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes keine überzeugende Begründung dafür dar, bei der Haushaltsaufstellung auf deren Einbeziehung in die Berechnung der nach der Schuldenbremse zulässigen Kreditaufnahme zu verzichten. Zudem hat die Bundesregierung Mittelabflussschätzungen zum Aufbauhilfefonds für die Jahre 2015 bis 2017 veröffentlicht.[34] Diese könnten – neben den Angaben im Kreditfinanzierungsplan des Haushaltsentwurfs 2016 – herangezogen werden.

Die im Haushaltsentwurf 2016 und im Finanzplanungszeitraum vorgesehene Unterschreitung der Obergrenze für die strukturelle Nettokreditaufnahme von 0,35 % des BIP ist nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes angemessen. Ein solcher Sicherheitsabstand versetzt die Bundesregierung in die Lage, nicht eingeplante Haushaltsbelastungen bei der Fortschreibung der Finanzplanung in den kommenden Haushaltsjahren ohne Verletzung der Schuldenregel zu kompensieren.

2.2.2 Einzelfragen zur Umsetzung der Schuldenregel

Hinsichtlich der im Zeitraum 2011 bis 2019 ausgewiesenen strukturellen Nettokreditaufnahmen (vgl. Tabelle 2.3) weist der Bundesrechnungshof auf folgende Aspekte hin:

(1) Aufgrund der günstigen Haushaltsabschlüsse 2011 bis 2014 weist das Kontrollkonto für das Haushaltsjahr 2014 einen hohen Positivsaldo von 119,8 Mrd. Euro aus. Dieser ist mit der Funktion des Kontrollkontos nicht vereinbar. Danach sind Positivsalden nur bei Unterschreitung der strukturellen Kreditgrenze von 0,35 % des BIP vorzusehen, um über den Konjunkturzyklus hinweg auf einen symmetrischen Haushaltsausgleich hinzuwirken. Um diesen Wertungswiderspruch zu beseitigen, wurde die Regelung des § 9 Artikel 115-Gesetz dahingehend ergänzt, dass der kumulierte Saldo des Kontrollkontos am Ende des Übergangszeitraums – also zum 31. Dezember 2015 – gelöscht wird.[35] Auf dem Kontrollkonto angehäufte Positivbuchungen aus dem Übergangszeitraum können damit nicht in den „Regelbetrieb" der Schuldenbremse ab dem Haushaltsjahr 2016 übertragen werden.

(2) Die Konjunkturkomponente weist im Zeitraum 2012 bis zum Jahr 2018 als vorletztem Finanzplanungsjahr durchgehend negative Werte auf (vgl. Tabelle 2.3). Für den Haushaltsentwurf 2016 wird z. B. eine negative Konjunkturkomponente von 1,6 Mrd. Euro zugrunde gelegt, obwohl die gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten und die Entwicklung der Steuereinnahmen weiterhin als positiv eingeschätzt werden. Künftig sollte sichergestellt werden, dass das gewählte Konjunkturbereinigungsverfahren nicht durchgehend – z. B. durch eine Überschätzung des Produktionspotenzials[36] – zu negativen Konjunkturkomponenten über den Konjunkturzyklus hinweg führt. Denn dies würde im Ergebnis zu zusätzlichen Neuverschuldungsspielräumen über die strukturelle Verschuldungskomponente von 0,35 % des BIP hinaus führen. Ein höherer Neuverschuldungskorridor wäre mit dem Ziel der Schuldenbremse, einen strukturell weitgehend ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, nicht vereinbar.[37] Bei der Berechnung der Konjunkturkomponente sollte daher darauf geachtet werden, dass sich über den Konjunkturzyklus hinweg die konjunkturbedingten Defizite und Überschüsse ausgleichen.

---

[30] Artikel 143d Absatz 1 Grundgesetz i. V. m. § 9 Absatz 2 Artikel 115-Gesetz.

[31] Zu den vom Bundesrechnungshof ermittelten niedrigeren Obergrenzen: Vgl. Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330 Nr. 2.2.2.

[32] Das Sondervermögen „Energie- und Klimafonds" (Nr. 2.1.2 (1)) erhält zur teilweisen Deckung seiner im Wirtschaftsplan veranschlagten Ausgaben eine jährliche Zuweisung aus dem Bundeshaushalt, sodass hier ein schuldenregelrelevantes Finanzierungsdefizit in nennenswerter Größenordnung nicht zu erwarten ist.

[33] Vgl. Begründung zum Allgemeinen Teil (Ausgangslage) im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2016 sowie Gesamtplan des Haushaltsentwurfs 2016, Teil II: Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes sowie der Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes – Bundestagsdrucksache 18/5500; das Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau" wird dort nicht erwähnt, seine Ausgaben wurden aber bislang ebenfalls nicht entsprechend dem kassenmäßigen Bedarf veranschlagt.

[34] Schriftliche Antwort des BMF vom 24. Juni 2015, Bundestagsdrucksache 18/5455 S. 26: 1 Mrd. im Haushaltsjahr 2015 und jeweils 1,5 Mrd. Euro in den Haushaltsjahren 2016 und 2017; zum bisherigen Mittelabfluss: Antwort der Bundesregierung vom 24. Juli 2015 auf Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/Die Grünen, Bundestagsdrucksache 18/5641.

[35] Artikel 4 des Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages.

[36] Auf diese im Konjunkturbereinigungsansatz des Eurosystems enthaltene Tendenz weist u. a. die Deutsche Bundesbank hin: Vgl. Monatsbericht Mai 2015, Berichtsteil „Öffentliche Finanzen", S. 71 Fn. 1.

[37] Im Einzelnen dazu: Deutsche Bundesbank, Zur Verlässlichkeit der Schätzungen internationaler Organisationen zur Produktionslücke, Monatsbericht April 2014, S. 35-37; Hessischer Rechnungshof, Stellungnahme vom 27. Mai 2013 zu dem Entwurf für ein Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Landtagsdrucksache 18/7253), der die regelmäßige Überprüfung der Konjunkturkomponente hinsichtlich ihrer Symmetrieeigenschaft durch Einrichtung eines Konjunkturausgleichskontos (§ 6 Artikel 141-Gesetz/Entwurf) positiv beurteilt.

Tabelle 2.3

Obergrenze für die strukturelle Nettokreditaufnahme

Haushaltsentwurf 2016 und Finanzplan bis 2019	**2010**	**2011 (Ist)**	**2012 (Ist)**	**2013 (Ist)**	**2014 (Ist)**	**2015 (Soll)**	**2016 (HHE)**	**2017 (FPl)**	**2018 (FPl)**	**2019 (FPl)**
	in % des BIP									
Maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme (2010: Ausgangswert für linearen Abbaupfad)	2,21	1,90	1,59	1,28	0,97	0,66	0,35	0,35	0,35	0,35
	in Mrd. Euro									
Nominales BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres		2.397,1	2.476,8	2.592,6	2.737,6	2.809,5	2.903,8	3.015,6	3.115,3	3.215,1
Maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme (2010: Ausgangswert)	53,2	45,5	39,4	33,2	26,6	18,6	10,2	10,6	10,9	11,3
Abzüglich Konjunkturkomponente[a]		1,1	-6,4	-6,5	-5,9	-1,0	-1,6	-1,8	-1,1	0,0
Abzüglich Saldo der finanziellen Transaktionen		2,0	-7,4	-4,6	-2,4	1,4	0,2	0,4	0,4	0,4
Nach der Schuldenregel maximal zulässige Nettokreditaufnahme		**42,5**	**53,2**	**44,4**	**34,9**	**18,2**	**11,6**	**12,0**	**11,6**	**10,9**
Nettokreditaufnahme		**17,3**	**22,3**	**14,7**	**0,8**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
= Unterschreitung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme (Sicherheitsabstand)		25,2	30,9	29,6	34,1	18,2	11,6	12,0	11,6	10,9
Saldo Kontrollkonto		25,2	56,1	85,7	119,8					
Strukturelle Nettokreditaufnahme[b]		20,4	8,5	3,6	-7,5	0,4	-1,4	-1,4	-0,7	0,4
in % des BIP des Vorvorjahres		*0,85*	*0,34*	*0,14*	*-0,27*	*0,01*	*-0,05*	*-0,05*	*-0,02*	*0,01*
Nachrichtlich: Nach der Schuldenregel maximal zulässige Nettokreditaufnahme[c]		26,1	40,1	34,1	27,1	14,5				
Unterschreitung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme (Berechnung BRH)		8,8	17,8	19,4	26,3	14,5				

Erläuterung: Rundungsdifferenzen möglich;
[a] Basis für die Konjunkturkomponenten der Jahre 2015 bis 2019 ist die Frühjahrsprojektion 2015 der Bundesregierung.
[b] Strukturelle Nettokreditaufnahme=Nettokreditaufnahme zuzüglich Konjunkturkomponente und Saldo der finanziellen Transaktionen; negative Werte stellen Überschüsse dar.
[c] Auf Basis des Ist-Ergebnisses für die Nettokreditaufnahme 2010.
Quelle: Finanzplan 2015 bis 2019, Bundestagsdrucksache 18/5501, S. 7, Tabelle 1 sowie eigene Berechnungen.

(3) Bei der Weiterentwicklung der Schuldenregel sollte geprüft werden, wie der Gefahr einer fortwährenden Überschätzung konjunktureller Effekte auf die Neuverschuldung entgegengewirkt werden kann. Ein gangbarer Weg wäre z. B. die Einrichtung eines Konjunkturausgleichskontos nach dem Muster der hessischen Schuldenbremse.[38] Auf diesem Konto sind die nach Abschluss des Haushaltsjahres ermittelten Konjunkturkomponenten zu erfassen. Mithilfe eines solchen Kontos könnte überwacht werden, ob sich die Konjunkturkomponenten innerhalb eines Konjunkturzyklus annähernd ausgleichen. Ggf. könnten Konsequenzen für das Berechnungsverfahren daraus gezogen werden.[39] Dies würde die Symmetrieeigenschaft der Konjunkturkomponente stärken.

(4) Die Zahlungen an den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) von insgesamt 21,7 Mrd. Euro aus

[38] Vgl. § 6 Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 141-Gesetz).

[39] Dazu: Hessischer Rechnungshof, Stellungnahme vom 27. Mai 2013 zu dem Entwurf für ein Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Landtagsdrucksache 18/7253), der die regelmäßige Überprüfung der Konjunkturkomponente hinsichtlich ihrer Symmetrieeigenschaft durch Einrichtung eines Konjunkturausgleichskontos positiv beurteilt.

den Bundeshaushalten 2012 bis 2014 werden im Einklang mit der Einstufung durch das Statistische Amt der Europäischen Union als Erwerb von Finanzvermögen angesehen. Danach gelten sie als defizitneutrale finanzielle Transaktionen. Ob diesen Zahlungen an den ESM auf Dauer entsprechende Vermögenszuwächse gegenüberstehen, lässt sich derzeit nicht abschätzen. Sollte es beim ESM aufgrund von Verlusten zu einem Abschmelzen des eingezahlten Kapitals kommen, könnten die ESM-Mitgliedstaaten verpflichtet werden, weitere Einzahlungen von abrufbarem Kapital zu leisten. Solche weiteren Einzahlungen sollten im Rahmen der Schuldenregel defizitwirksam gebucht werden.

2.3 Top-Down-Verfahren und Eckwertebeschluss vom März 2015

Zusammen mit der neuen Schuldenregel wird seit der Haushaltsaufstellung 2012 das sogenannte Top-Down-Verfahren bei der Aufstellung des Regierungsentwurfs durchgeführt. Hierzu legt das Bundeskabinett in der Regel im März des Jahres der Haushaltsaufstellung verbindliche Eckwerte für die Einnahmen und Ausgaben aller Einzelpläne im weiteren regierungsinternen Haushaltsverfahren fest. Das parlamentarische Verfahren der Haushaltsberatung bleibt unverändert.

Am 18. März 2015 beschloss das Bundeskabinett auf Vorschlag des Bundesministeriums der Finanzen die Eckwerte zum Haushaltsentwurf 2016 und zum Finanzplan bis 2019. Die Basis für diesen Eckwertebeschluss bildete eine zu Jahresbeginn erstellte mittelfristige Projektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und zur Entwicklung der Steuereinnahmen.

(1) Im weiteren Aufstellungsverfahren wurden die Haushaltseckwerte vor allem im Bereich der Steuereinnahmen aktualisiert. Nach den Ergebnissen der Mai-Steuerschätzung verbessern sich die Einnahmeprognosen für den Zeitraum 2016 bis 2019 um 19,1 Mrd. Euro gegenüber dem Eckwertebeschluss (vgl. Tabelle 2.4). Ein Teil dieser Mehreinnahmen dient im Haushaltsentwurf 2016 und Finanzplan bis 2019 der Finanzierung der im Gesetz zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags[40] vorgesehenen Leistungsverbesserungen sowie den in diesem Gesetz enthaltenen Maßnahmen zum Abbau der sogenannten kalten Progression. Die Mindereinnahmen belaufen sich im Finanzplanungszeitraum auf jeweils 2,5 bis 2,6 Mrd. Euro.[41] Nach dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern[42] gibt der Bund im Jahr 2017 von seinen Einnahmen aus der Umsatzsteuer 1,0 Mrd. Euro an die Kommunen weiter. Zudem soll die pauschale Entlastung von 0,5 Mrd. Euro, die der Bund den Ländern und Kommunen für das Jahr 2016 bereits zugesichert hatte, auf das Jahr 2015 vorgezogen werden.[43]

Unter Berücksichtigung dieser gesetzlichen Maßnahmen verbleiben dem Bundeshaushalt für den Zeitraum 2016 bis 2019 noch steuerliche Mehreinnahmen von 7,8 Mrd. Euro gegenüber dem Eckwertebeschluss. Diese Mehreinnahmen bieten dem Bund die Möglichkeit, zumindest einen Teil seiner Mehrbelastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen im Finanzplanungszeitraum abzudecken.

(2) Nach dem Kabinettbeschluss zum Haushaltsentwurf 2016 ist erstmals vorgesehen, als Ergänzung zum Top-Down-Verfahren die Haushaltsaufstellung um haushaltsrelevante Analysen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite zu ergänzen. Mittels solcher sogenannter Spending Reviews soll auf ausgewählten Themenfeldern geprüft werden, ob die Wirksamkeit der eingesetzten Haushaltsmittel verbessert werden kann. Die Ergebnisse dieser Prüfungen sollen jeweils in den Eckwertebeschluss des nächsten Frühjahres einbezogen werden. Für den Eckwertebeschluss zum Haushaltsentwurf 2017 und zum Finanzplan bis 2020 wurde das BMF bereits beauftragt, mit den fachlich zuständigen Ressorts themenbezogene Haushaltsanalysen zur Förderung des Kombinierten Verkehrs und zur Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen aus Europa (MobiPro-EU) durchzuführen. Dabei soll ergebnisoffen geprüft werden, ob die mit den jeweiligen Maßnahmen verbundenen Ziele auf wirtschaftlichem Wege erreicht werden und ob sie – unabhängig davon – weiterhin als prioritär einzustufen sind. Ggf. ermittelte Konsolidierungspotenziale können die betroffenen Ressorts vorrangig im gleichen Politikfeld verwenden.

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes stellen regelmäßige Haushaltsanalysen bei der Haushaltsaufstellung einen praktikablen und zielführenden Ansatz dar, um die vom Gesetzgeber bereitgestellten Haushaltsmittel wirtschaftlicher und effizienter verwenden zu können. Hierdurch wird ein wesentlicher Aspekt des Top-Down-Verfahrens gestärkt, strategische Budgetziele unter Beachtung der Schuldengrenze frühzeitig festzulegen und ggf. mit den hierfür erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen zu verbinden. Der Bundesrechnungshof beabsichtigt, die themenbezogenen Haushaltsanalysen zu unterstützen.

---

[40] BGBl. I 2015 S. 1202 ff.

[41] Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses vom 17. Juni 2015, Bundestagsdrucksache 18/5244.

[42] BGBl. I 2015 S. 974 ff.

[43] Entwurf eines Gesetzes zur schnelleren Entlastung der Länder und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern (Entlastungsbeschleunigungsgesetz) – Bundestagsdrucksache 18/6172.

Tabelle 2.4

Veränderungen gegenüber Eckwertebeschluss vom 18. März 2015

Haushaltsentwurf 2016/Finanzplan bis 2019	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
oV = Entlastung (Minderausgaben/Mehreinnahmen); - = Belastung (Mehrausgaben/Mindereinnahmen)	**in Mrd. Euro**			
Ausgaben	**312,0**	**318,8**	**326,3**	**333,1**
Ausgaben nach Eckwertebeschluss	312,5	318,9	327,0	334,0
Abweichungen bei Ausgaben	0,5	0,1	0,7	0,9
Steuereinnahmen	**290,0**	**299,1**	**312,2**	**323,8**
Steuereinnahmen nach Eckwertebeschluss	288,1	297,0	310,2	322,0
Abweichungen bei Steuereinnahmen	1,9	2,1	2,0	1,8
Nachrichtlich: Steuereinnahmen nach Steuerschätzung	293,0	302,4	314,7	326,3
Nachrichtlich: Abweichungen Steuerschätzung ggü. Eckwertebeschluss	4,9	5,4	4,5	4,3
Sonstige Einnahmen (einschl. globale Mindereinnahmen)	**22,0**	**19,7**	**14,1**	**9,3**
Sonstige Einnahmen nach Eckwertebeschluss (einschl. globale Mindereinnahmen)	24,4	21,9	16,8	12,0
Abweichungen bei sonstigen Einnahmen	-2,4	-2,2	-2,7	-2,7
Nachrichtlich: Globale Mindereinnahmen				
Nettokreditaufnahme	0,0	0,0	0,0	0,0
Nettokreditaufnahme nach Eckwertebeschluss	0,0	0,0	0,0	0,0
Abweichungen bei NKA	0,0	0,0	0,0	0,0

2.4 Ausgabenentwicklung und -struktur

2.4.1 Wesentliche Finanzkennzahlen

Die großen Ausgabenblöcke entfallen auf die Bereiche

- Soziales und Zinsen,
- Personal[44] und Versorgung,[45]
- Investitionen sowie
- militärische Beschaffungen.

(1) Mit den veranschlagten Sozialausgaben sollen im Wesentlichen die sozialen Sicherungssysteme unterstützt werden. Hierzu gehören

- die Leistungen an die Rentenversicherung (vgl. Nr. 2.4.3),
- die Ausgaben für den Arbeitsmarkt (vgl. Nr. 2.4.4),
- die Zuschüsse an die Gesetzliche Krankenversicherung (vgl. Nr. 2.4.5) sowie
- weitere Sozialtransfers des Bundes bei der Familienförderung, der landwirtschaftlichen Sozialpolitik sowie der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

[44] Hierzu gehören vor allem – in der Reihenfolge des Volumens der Gesamtbezüge und -entgelte für aktives Personal (nach Haushaltsentwurf 2016): Soldatinnen und Soldaten, Beamtinnen und Beamte, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Beschäftigte) sowie Richterinnen und Richter.

[45] Hierzu gehören vor allem die Versorgungsbezüge für die in Fn. 44 genannten Gruppen (ohne Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) sowie die pensionierten Beamtinnen und Beamten der ehemaligen Sondervermögen Bahn und Post.

Im Haushalt 2015 sind 153,3 Mrd. Euro an Sozialausgaben veranschlagt. Nach dem Haushaltsentwurf 2016 sollen sie auf 158,2 Mrd. Euro steigen (vgl. Tabelle 2.5). Dies beruht im Wesentlichen auf den Anstiegen der Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung sowie an den Gesundheitsfonds. Der Bundeszuschuss beträgt nach seiner Absenkung in den Haushalten 2014 (10,5 Mrd. Euro) und 2015 (11,5 Mrd. Euro) wieder 14,0 Mrd. Euro. Seit dem Haushalt 2012 beteiligt sich der Bund in zunehmendem Umfang an den Nettoausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Seit dem Jahr 2014 erstattet er den Ländern die den Kommunen entstehenden Nettoausgaben vollständig (100 % der laufenden Ausgaben des Kalenderjahres). Hierfür sind 6,5 Mrd. Euro im Haushaltsentwurf 2016 veranschlagt (2015: 6,1 Mrd. Euro).

Seit Anfang der 1990er-Jahre werden die sozialen Sicherungssysteme einschließlich der Sozialhilfe vermehrt aus dem Bundeshaushalt finanziert. Aufgrund dessen steigt die Sozialausgabenquote (Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben) trotz des relativ stabil bleibenden Anteils der Arbeitsmarktausgaben wieder an. Nachdem sie im Haushalt 2013 auf 47,3 % gefallen war, liegt sie seit dem Haushalt 2014 über der 50 %-Marke (2016: 50,7 %). Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2019 wird mit einem Anstieg auf fast 52 % gerechnet. Damit wird der Anteil der Sozialausgaben am Bundeshaushalt nur unwesentlich unter dem bisherigen Höchstwert des von den Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise besonders getroffenen Jahres 2010 (53,8 %) liegen. Der Anstieg beruht vor allem darauf, dass der Bund ab dem Jahr 2018 mit jährlich 5,0 Mrd. Euro die Gemeinden bei der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung entlasten soll. Im Vorgriff hierauf werden die Gemeinden in den Jahren 2015 bis 2017 um jeweils 1,0 Mrd. Euro entlastet – davon um 0,5 Mrd. Euro durch einen höheren Bundeszuschuss zu den Kosten der Unterkunft. Die übrigen 0,5 Mrd. Euro stellt der Bund durch Einnahmeverzicht bereit, indem er den Gemeinden einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer überlässt. Damit übernimmt der Bundeshaushalt weitere Lasten der Sozialhilfe, die nach der gesamtstaatlichen Auf- und Ausgabenverteilung eigentlich von Ländern und Kommunen zu tragen sind.[46]

Nach dem Haushaltsentwurf 2016 verzeichnen die familienpolitischen Ausgaben – neben Einnahmeminderungen aufgrund von Leistungsverbesserungen beim Kinderfreibetrag, Kindergeld, einem Entlastungsbetrag für Alleinerziehende und Kinderzuschlag (vgl. Nr. 2.1.4 (3)) – einen leichten Anstieg. Hierfür sind im Wesentlichen Mehrausgaben beim Elterngeld verantwortlich. Bereits im Haushalt 2015 angestiegen sind die Ausgaben für das Betreuungsgeld (0,9 Mrd. Euro gegenüber 0,4 Mrd. Euro im Haushalt 2014). Dieses wird ab dem Jahr 2015 aufgrund der gesetzlichen Stichtagsregelung erstmals für zwei Geburtsjahrgänge ausgezahlt. Wegen der vom Bundesverfassungsgericht festgestellten Verfassungswidrigkeit (vgl. Nr. 2.1.5.3) wird Betreuungsgeld nur noch an Personen gezahlt werden dürfen, die zum Zeitpunkt der verfassungsgerichtlichen Entscheidung (21. Juli 2015) leistungsberechtigt waren. Die im Haushaltsentwurf 2016 hierfür veranschlagten Ausgaben von 1,0 Mrd. Euro werden daher niedriger ausfallen.

(2) Die Zinsausgaben für die Bundesschuld weisen eine nach wie vor äußerst günstige Entwicklung auf. Trotz der hohen Verschuldung des Bundes beträgt die Zinsausgabenquote, d. h. der Anteil der Zinsen an den Gesamtausgaben, im Haushaltsentwurf 2016 nur 7,6 %. Sie bewegt sich damit auf dem Niveau zu Anfang der 1980er-Jahre – bei einer mehr als dreimal so hohen Schuldenstandsquote. Die seit dem Haushalt 2009 auch nominal rückläufigen Zinsausgaben tragen dazu bei, dass sich die Gesamtausgaben über den Zeitraum bis zum Jahr 2016 nur gering erhöhen (dazu Nr. 2.2).

Die Zins- und Sozialausgaben machen im Haushaltsentwurf 2016 zusammen 58,3 % des Haushaltsvolumens aus. Auch wenn die Zinsausgaben stabil bleiben sollten, wird sich die Zins-/Sozialausgabenquote aufgrund des steigenden Sozialausgabenanteils im Finanzplanungszeitraum auf knapp 60 % erhöhen (vgl. Tabelle 2.5). Die Zins-/Sozialsteuerquote wird dagegen dank der günstigen Steuereinnahmeprojektionen stabil bleiben und unter 62 % fallen.

Außerhalb der Bereiche „Soziales“ und „Zinsen“ entwickeln sich die weiteren Ausgabenblöcke wie folgt:

(3) Die Personalausgaben (einschließlich der Versorgungsleistungen) erhöhten sich in den letzten zehn Jahren (2005 bis 2014) um 10,6 % von 26,4 Mrd. Euro auf 29,2 Mrd. Euro. Zu diesem maßvollen Anstieg trugen der Rückgang des Stellenbestandes, geringe Gehalts- und Besoldungsanpassungen sowie Kürzungen, wie die bis zum Jahr 2011 befristete Halbierung der Sonderzahlung („Weihnachtsgeld“), bei. Nach dem Haushaltsentwurf 2016 steigen die Personalausgaben vor allem als Folge der vereinbarten Tarif- und Besoldungserhöhungen auf 30,7 Mrd. Euro. Die Personalausgabenquote liegt gegenüber ihrem Tiefstand von 9,1 % (2012) wieder bei fast 10 %.

[46] Die grundsätzliche Pflicht zur Übernahme der Ausgaben durch die Länder bzw. ihre Gemeinden ergibt sich aus Artikel 83 i. V. m. Artikel 30 und dem in Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz verankerten Konnexitätsgrundsatz.

Tabelle 2.5

Wesentliche Ausgabenblöcke und Finanzkennzahlen

Jahr	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ausgaben												**Soll**	**HHE**	**Finanzplan**		
	in Mrd. Euro															
Sozialausgaben[a]	100,8	133,0	134,5	139,8	140,4	147,7	163,4	155,3	153,9	145,7	148,8	153,3	158,2	164,4	166,8	172,1
darunter:																
– Rente, Knappschaft	65,0	77,5	77,0	77,7	78,2	78,6	80,4	81,1	81,4	81,1	82,8	84,3	86,6	90,9	93,4	97,8
– Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung[b]						0,5	0,5	0,6	1,9	3,8	5,4	6,1	6,5	7,0	7,5	8,1
– Leistungen für Familie[c]	3,6	3,4	3,4	6,4	5,4	5,3	5,5	5,7	6,4	6,2	7,1	7,5	7,9	8,0	8,0	8,0
– Landwirtschaftl. Sozialpolitik	3,7	3,7	3,7	3,7	3,9	3,9	3,9	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,8	3,8	3,9
– Zuschuss an GKV	-	2,5	4,2	2,5	2,5	7,2	15,7	15,3	14,0	11,5	10,5	11,5	14,0	14,5	14,5	14,5
– Arbeitsmarkt	15,5	37,9	39,5	42,8	42,9	44,3	49,5	41,6	39,5	32,7	32,5	33,3	32,2	33,1	32,6	33,1
darunter:																
– Zuschuss an BA	0,9	0,4	-	-	-	-	5,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
–Arbeitslosenhilfe	13,2	1,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
–Beteiligung an Kosten der Arbeitsförderung				6,5	7,6	7,8	7,9	8,0	7,2	-	-	-	-	-	-	-
–Grundsicherung	-	35,2	38,7	35,7	34,8	36,0	35,9	33,0	31,8	32,4	32,0	33,0	31,9	32,8	32,4	32,9
Zinsausgaben[d]	39,9	37,4	37,6	38,8	40,2	38,1	33,1	32,8	30,5	31,3	25,9	22,0	23,8	22,4	25,6	27,2
Personalausgaben	26,5	26,4	26,1	26,0	27,0	27,9	28,2	27,9	28,0	28,6	29,2	30,0	30,7	30,8	31,2	31,2
Sonstige Versorgung[e]	9,0	5,2	5,0	5,2	11,0	10,9	11,2	11,3	11,6	11,9	12,1	12,4	12,5	12,7	12,4	12,5
Militärisches Gerät u. a.[f]	7,3	8,0	8,5	8,9	9,6	10,3	10,4	10,1	10,3	8,6	8,8	9,6	10,2	10,6	10,9	11,0
Investitionsausgaben[g]	28,1	23,8	22,7	26,2	24,3	27,1	26,1	25,4	36,3	33,5	29,3	30,1	30,4	31,2	31,8	30,5
Zuführung an Rücklage												5,0				
Restliche Ausgaben[h]	32,8	26,0	26,6	25,5	29,8	30,3	31,3	33,4	36,2	48,2	41,4	43,7	46,5	47,1	46,5	47,4
Globalansätze[i]												-0,6	-0,3	-0,4	1,1	1,2
Gesamtausgaben	**244,4**	**259,8**	**261,0**	**270,4**	**282,3**	**292,3**	**303,7**	**296,2**	**306,8**	**307,8**	**295,5**	**306,7**	**312,0**	**318,8**	**326,3**	**333,1**
Ausgabenquoten	**in %**															
Sozialquote	*41,2*	*51,2*	*51,5*	*51,7*	*49,7*	*50,5*	*53,8*	*52,4*	*50,2*	*47,3*	*50,4*	*50,0*	*50,7*	*51,6*	*51,1*	*51,7*
Zinsquote	*16,3*	*14,4*	*14,4*	*14,3*	*14,2*	*13,0*	*10,9*	*11,1*	*9,9*	*10,2*	*8,8*	*7,2*	*7,6*	*7,0*	*7,8*	*8,2*
Zins-/Sozialquote	*57,6*	*65,6*	*65,9*	*66,1*	*64,0*	*63,6*	*64,7*	*63,5*	*60,1*	*57,5*	*59,1*	*57,1*	*58,3*	*58,6*	*59,0*	*59,8*
Personalquote	*10,8*	*10,2*	*10,0*	*9,6*	*9,6*	*9,5*	*9,3*	*9,4*	*9,1*	*9,3*	*9,9*	*9,8*	*9,8*	*9,7*	*9,6*	*9,4*
Investitionsquote	*11,5*	*9,2*	*8,7*	*9,7*	*8,6*	*9,3*	*8,6*	*8,6*	*11,8*	*10,9*	*9,9*	*9,8*	*9,7*	*9,8*	*9,7*	*9,2*
Ausgaben/ Steuerquoten																
Sozialsteuerquote	*50,7*	*70,0*	*66,0*	*60,8*	*58,7*	*64,8*	*72,2*	*62,6*	*60,1*	*56,1*	*54,9*	*54,7*	*54,6*	*55,0*	*53,4*	*53,2*
Zinssteuerquote	*20,1*	*19,7*	*18,4*	*16,9*	*16,8*	*16,7*	*14,6*	*13,2*	*11,9*	*12,0*	*9,6*	*7,9*	*8,2*	*7,5*	*8,2*	*8,4*
Zins-/Sozialsteuerquote	*70,8*	*89,6*	*84,4*	*77,7*	*75,5*	*81,6*	*86,9*	*75,8*	*72,0*	*68,1*	*64,5*	*62,6*	*62,8*	*62,5*	*61,6*	*61,6*
Investitionsteuerquote	*14,1*	*12,5*	*11,1*	*11,4*	*10,2*	*11,9*	*11,5*	*10,2*	*14,2*	*12,9*	*10,8*	*10,7*	*10,5*	*10,4*	*10,2*	*9,4*

Erläuterung: Rundungsdifferenzen möglich.

[a] Dazu gehören außer den in der Tabelle enthaltenen Positionen vor allem: Wohngeld, Unterhaltsvorschuss, Kriegsopfervorsorge und -fürsorge.

[b] Bis 2008 als Festbetrag (0,4 Mrd. Euro) beim Wohngeld enthalten.

[c] Insbesondere Erziehungs-, Elterngeld, Kinderzuschlag sowie ab 2013 Betreuungsgeld; in den Jahren 2007 und 2012 mehr insb. wegen Zuweisung an Sondervermögen Kinderbetreuungsausbau. Kindergeld wird seit 1996 (Reform Familienleistungsausgleich) nicht mehr als Ausgabe ausgewiesen, sondern als Mindereinnahme bei der Lohn- und Einkommensteuer berücksichtigt – 2015: 38,5 Mrd. Euro, davon Bundesanteil (42,5 %): 16,4 Mrd. Euro.

[d] Zinsausgaben des Bundes sowie Bundeszuschüsse für Zinszahlungen der nicht in die Bundesschuld integrierten Sondervermögen.

[e] Versorgungs- und Beihilfeleistungen für pensionierte Beamtinnen und Beamte der Bahn und der Post (Bahnbereich seit 1994; Postbereich seit 1999).

[f] Militärische Beschaffungen, Materialerhaltung, Wehrforschung, militärische Anlagen.

[g] 2012 bis 2014: einschließlich Kapitalzuführungen an den ESM (je 8,7 Mrd. Euro und 4,3 Mrd. Euro in 2014); 2015: einschließlich Zuweisung von 3,5 Mrd. Euro an Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds".

[h] Sächliche Verwaltungsausgaben, nichtinvestive Wirtschafts- und Forschungsförderung, Zuweisungen/Zuschüsse an Sondervermögen und sonstige Einrichtungen; 2013: einschließlich Zuweisung von 8,0 Mrd. Euro an Fonds „Aufbauhilfe".

[i] Saldo von Globalen Mehrausgaben und Minderausgaben.

Der Stellenbestand soll nach dem Haushaltsentwurf 2016 im zivilen Bereich gegenüber dem Soll 2015 (249 190) leicht auf 248 575 Planstellen und Stellen sinken (einschließlich 303 Ersatzstellen und Ersatzplanstellen).[47] Gegenüber dem einigungsbedingten Personalhöchststand von 380 880 im Jahr 1992 (ohne die damaligen Sondervermögen Bahn und Post) entspricht dies einem Rückgang von mehr als einem Drittel. Auch der Stellenbestand vor der Wiedervereinigung im Jahr 1989 von 301 449 wird deutlich unterschritten. Wie in den letzten drei Haushalten sieht der Haushaltsentwurf 2016 keine pauschale Stelleneinsparung vor. Dies liegt u. a. darin begründet, dass die im Zukunftspaket 2010 vorgesehene Zielgröße für den Stellenabbau von 10 000 Stellen bereits im Haushalt 2013 erreicht worden ist. Die Stelleneinsparung aufgrund der Verlängerung der Wochenarbeitszeit für die Bundesbeamtinnen und -beamten war letztmalig im Haushalt 2014 enthalten.[48]

(4) Nicht zu den Personalausgaben im engeren Sinne gerechnet werden die Versorgungs- und Beihilfeleistungen für die pensionierten Beamtinnen und Beamten der ehemaligen Sondervermögen Bahn und Post (vgl. Nr. 2.4.2). Diese Leistungen trägt der Bundeshaushalt über Zuweisungen und Zuschüsse an das Bundeseisenbahnvermögen und die Postbeamtenversorgungskasse. Rechnet man diese Ausgaben von 12,5 Mrd. Euro mit ein, belaufen sich die „personalbezogenen Ausgaben“ im Haushaltsentwurf 2016 auf 43,3 Mrd. Euro. Dies entspricht 13,9 % der Gesamtausgaben.

(5) Für militärische Beschaffungen, Materialerhaltung, Wehrforschung und militärische Anlagen sind im Haushaltsentwurf 2016 Ausgaben von 10,2 Mrd. Euro vorgesehen. Sie liegen damit über den Ausgaben der Jahre 2013 und 2014, in denen der Bundeshaushalt erhebliche Minderausgaben aufgrund von Verzögerungen bei der Beschaffung militärischen Geräts zu verzeichnen hatte. Im Finanzplanungszeitraum sollen sich die Ausgaben bis zum Jahr 2019 auf 11,0 Mrd. Euro erhöhen. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben bleibt konstant bei 3,3 %.

(6) Für Investitionsausgaben sind 30,4 Mrd. Euro im Haushaltsentwurf 2016 veranschlagt. Die Investitionsquote liegt mit 9,7 % über dem Ergebnis des Haushalts 2014 von 8,7 %, wenn man die fünfte und damit letzte Jahresrate von 4,3 Mrd. Euro an den ESM außer Acht lässt. Der leichte Rückgang gegenüber dem Soll 2015 (10,0 %) beruht darauf, dass im Ersten Nachtragshaushalt 2015 die investive Zuweisung an das Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ von 3,5 Mrd. Euro veranschlagt worden ist. Ohne diese einmalige Zuweisung läge die Investitionsquote im Haushalt 2015 auf dem Niveau des Haushalts 2014.

Nach dem Finanzplan wird sich der Anteil der Investitionen am Haushaltsvolumen knapp unter 10 % bewegen. In den Jahren 2017 und 2018 sind darin die Jahrestranchen der Investitionsmittel von 7,0 Mrd. Euro für zusätzliche Investitionen vor allem zugunsten öffentlicher Infrastruktur und Energieeffizienz enthalten.[49] Diese sind Teil des Gesamtpakets von 10 Mrd. Euro für sogenannte Zukunftsinvestitionen. Der Investitionsanteil fällt dadurch im Finanzplanungszeitraum um gut einen Prozentpunkt höher aus als im Durchschnitt der letzten 20 Jahre (1995 bis 2014)[50]. Im Vergleich hierzu steigt die Sozialausgabenquote (vgl. Nr. 2.4.1 (1)) schneller an. Das Verhältnis zwischen Sozialausgaben und Investitionsausgaben wird sich daher weiter zuungunsten der Investitionen verschieben.

Der steigende Investitionsbedarf vor allem im Bereich der Verkehrsinfrastruktur soll neben erhöhten Mittelansätzen im Bundeshaushalt durch alternative oder ergänzende Finanzierungen abgedeckt werden. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang Öffentliche Private Partnerschaftsmodelle sowie europäische Finanzmittel insbesondere in Form von Garantien zur Unterstützung der sogenannten Europäischen Investitionsoffensive. Ob diese Maßnahmen dazu beitragen, den anstehenden Finanzierungsaufgaben im Investitionsbereich gerecht zu werden, bleibt abzuwarten.

2.4.2 Unterstützung verschiedener Alterssicherungssysteme

Zählt man die Leistungen für die Unterstützung der verschiedenen Alterssicherungssysteme zusammen, so bilden sie einen Schwerpunkt auf der Ausgabenseite des Bundeshaushalts. Im Haushaltsentwurf 2016 sind außer den Leistungen an die Rentenversicherung von 86,6 Mrd. Euro folgende Ausgaben für die Alterssicherung veranschlagt:

- Alterssicherung der Landwirte (2,2 Mrd. Euro),
- Pensionszahlungen und Beihilfen an Versorgungsempfängerinnen und -empfänger des Bundes einschließlich sogenannter G 131-Fälle[51] (8,2 Mrd. Euro),
- Leistungen an die Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern (1,1 Mrd. Euro nach Abzug der Erstattungen durch die Länder),
- Erstattung von Ausgaben des Bundeseisenbahnvermögens[52], das insbesondere die Bezüge und Beihilfen

[47] Entwurf des Haushaltsgesetzes 2016, Bundestagsdrucksache 18/5500, Übersicht V (Personalübersicht).

[48] Vom Jahr 2005 bis zum Jahr 2014 wurden jeweils 0,4 % der Planstellen der Beamtinnen und Beamten finanziell eingespart; dies entspricht den um insgesamt 3,9 % erhöhten Arbeitskapazitäten infolge der im Jahr 2004 eingeführten Verlängerung der Arbeitszeit von 38,5 auf 40 Wochenstunden.

[49] Hierfür war im Haushaltsplan 2015 innerhalb des Einzelplans 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) eine Verpflichtungsermächtigung von 7,0 Mrd. Euro veranschlagt worden, deren Jahresbeträge in den Haushalten 2016 bis 2018 fällig werden – dazu Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 60, Nr. 73.

[50] Im Zeitraum 1995 bis 2014 betrug die durchschnittliche jährliche Investitionsquote 8,8 %, wenn man die Beteiligungszahlungen an den ESM nicht einbezieht (einschließlich ESM-Zuschüsse: 9,5 %).

[51] Dabei handelt es sich um pensionierte Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, die nach dem Zweiten Weltkrieg nicht wieder eingestellt wurden oder deren Versorgung aus anderen Gründen weggefallen war.

[52] Wirtschaftsplan des Bundeseisenbahnvermögens (Anlage zu Kapitel 1222 Titel 634 01).

an die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger des ehemaligen Sondervermögens Bahn leistet (4,9 Mrd. Euro) sowie

- Bundeszuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse zur Mitfinanzierung der Versorgungs- und Beihilfeleistungen an die pensionierten Postbeamtinnen und -beamten[53] (7,7 Mrd. Euro).[54]

Die Ausgaben im Haushaltsentwurf 2016 für die verschiedenen Alterssicherungssysteme belaufen sich auf insgesamt 110,7 Mrd. Euro (Soll 2015: 108,7 Mrd. Euro), also auf mehr als ein Drittel der Gesamtausgaben. Aufgrund der demografischen Entwicklung und gesetzgeberischen Maßnahmen wie dem Rentenpaket ist mit einem weiteren Anstieg der Ausgaben für die Alterssicherung vor allem bei den Bundesleistungen an die Rentenversicherung zu rechnen (vgl. Nr. 2.4.3). Demgegenüber bleibt der Anteil der Pensionsausgaben im Bundeshaushalt mit rund 2,5 % im Finanzplanungszeitraum konstant. Für seine Versorgungsempfängerinnen und -empfänger hat der Bund zudem Vorsorge getroffen, indem er die Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Bundes“ und „Versorgungsfonds des Bundes“ geschaffen hat:

- Das Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ erhält seit seiner Errichtung im Jahr 1999 über verminderte Besoldungs- und Versorgungsanpassungen Mittelzuführungen mit dem Ziel, ab dem Jahr 2018 den Bundeshaushalt von Versorgungsausgaben zu entlasten. Ende 2014 betrug der Bundesanteil am Vermögen der Versorgungsrücklage 8,6 Mrd. Euro (Ende 2013: 6,6 Mrd. Euro).[55]
- Das Sondervermögen „Versorgungsfonds“ soll ab dem Jahr 2020 die Versorgungs- und Beihilfeleistungen für alle Berechtigten, die ab dem 1. Januar 2007 neu eingestellt wurden, erbringen; hierzu erhält es Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt. Ende 2014 betrug der Bundesanteil am Vermögen des Versorgungsfonds 1,7 Mrd. Euro (Ende 2013: 1,1 Mrd. Euro).[56]

Die beiden Sondervermögen tragen dazu bei, dass die Finanzierung der Versorgungsausgaben nicht ausschließlich auf die Zukunft verlagert wird. Angesichts hoher Rückstellungen für Pensionsleistungen (Ende 2014: 408,6 Mrd. Euro)[57] ist dies finanzwirtschaftlich geboten, um künftige Bundeshaushalte in zunehmendem Maße entlasten zu können.

2.4.3 Bundesleistungen an die Rentenversicherung[58]

Die Leistungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung stellen den mit Abstand größten Ausgabenposten im Bundeshaushalt dar. Sie lagen Mitte der 1990er-Jahre bei 39,2 Mrd. Euro; im Haushaltsentwurf 2016 sind 86,6 Mrd. Euro veranschlagt. Die Bundesleistungen haben sich damit innerhalb von 20 Jahren mehr als verdoppelt (+121 %). Nach dem Finanzplan sollen die Ausgaben auf 97,8 Mrd. Euro im Jahr 2019 ansteigen (vgl. Tabelle 2.4).[59] Im Jahr 2020 dürfte erstmals die 100 Mrd. Euro-Grenze überschritten werden.

Der – im Vergleich zu anderen Ausgabeblöcken überproportionale – Anstieg der Bundesleistungen an die gesetzliche Rentenversicherung ist u. a. auch darauf zurückzuführen, dass die Rentenversicherungsleistungen insgesamt ausgeweitet wurden. Die beitragsfinanzierten Einnahmen in der Rentenversicherung haben mit dieser Entwicklung nicht Schritt gehalten. Der Bund hat den Ausgleich durch zusätzliche Leistungen übernommen, die er zum Teil durch Erhöhungen des allgemeinen Umsatzsteuersatzes (von 15 % auf 16 %) sowie durch die sogenannte Ökosteuer[60] finanziert.

Die Bundesleistungen setzen sich aus einer Reihe von Zuschüssen, Beteiligungen, Beiträgen und Erstattungen des Bundes zusammen (vgl. Tabelle 2.6). Sie dienen u. a. zur Finanzierung von Leistungen der Rentenversicherung, denen keine Versicherungsbeiträge gegenüberstehen. Sie sollen die Rentenversicherung entlasten und so die Beitragssätze zur Rentenversicherung senken oder zumindest stabilisieren. Auch übernimmt der Bund die Beitragszahlungen der Versicherten in bestimmten Lebenslagen. Der höchste Finanzierungsanteil entfällt auf den allgemeinen Bundeszuschuss. Er ist an die Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter sowie des Beitragssatzes gekoppelt. Maßgebend für seine Höhe sind die Veränderungen

- der durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelte vom vorletzten zum letzten Jahr sowie
- des Beitragssatzes im Jahr, für das er jeweils bestimmt wird, gegenüber dem jeweiligen Vorjahr.

Für die Berechnung der anderen Leistungen gelten gesonderte Regelungen. Sie sind zum Teil nicht an die Bruttolohnentwicklung, sondern an andere Richtgrößen gekoppelt, wie an die jährliche Veränderungsrate des Aufkommens der Steuern vom Umsatz (zusätzlicher Bundeszuschuss) oder an den Saldo der Einnahmen und Ausgaben (Beteiligung in der knappschaftlichen Rentenversicherung).

---

[53] Einbezogen sind Beamtinnen und Beamte des Sondervermögens Deutsche Bundespost, der Teilsondervermögen Deutsche Bundespost POSTDIENST, Deutsche Bundespost POSTBANK und Deutsche Bundespost TELEKOM sowie Beschäftigte der Postaktiengesellschaften, denen aus einem Beamtenverhältnis Ansprüche auf Versorgung zustehen, und deren Hinterbliebene.

[54] Kapitel 6002 Titel 685 01: Der Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V., dessen Aufgabe als Postbeamtenversorgungskasse zum 1. Januar 2013 auf die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost übertragen wurde, hat seine Pensions- und Beihilfeleistungen in den Jahren 2005 bis 2007 durch den Verkauf der Forderungen gegen die Postnachfolgeunternehmen gedeckt. Der Bund ist dadurch von Leistungen entlastet worden. Nachdem die Verwertungserlöse für die Pensionsverpflichtungen aufgebraucht worden sind, muss der Bundeshaushalt den Finanzbedarf ab dem Jahr 2008 fast vollständig tragen.

[55] Vermögensrechnung des Bundes 2014, Anlagen, S. 54.

[56] Vermögensrechnung des Bundes 2014, Anlagen, S. 53.

[57] Vermögensrechnung des Bundes 2014, Nr. 4.4 (S. 23-25).

[58] Dazu: Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 11 Nr. 30.

[59] Die geplanten Ausgaben beruhen auf den Prognosen des Schätzerkreises Rente sowie den Ergebnissen der Steuerschätzung. Der Schätzerkreis Rente besteht aus Vertretern des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, der Versicherungsträger sowie der zuständigen Aufsichtsbehörde; die Rentenschätzungen werden unter Berücksichtigung aktueller Prognosen und Projektionen zur konjunkturellen und demografischen Entwicklung erstellt.

[60] Mit der sog. ökologischen Steuerreform im Jahr 1999 wurden die Mineralölsteuersätze erhöht und die Stromsteuer eingeführt; die Mehreinnahmen werden überwiegend für Mehrleistungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung verwendet.

Tabelle 2.6

Rentenversicherungsleistungen des Bundes

Leistungen an die Rentenversicherung (Kap. 1102 Tgr. 01)	2014	2015	2016
	in Mrd. Euro		
Zuschuss an die allgemeine Rentenversicherung	31,1	31,5	32,3
Zuschuss an die allgemeine Rentenversicherung im Beitrittsgebiet	8,7	8,7	8,9
Zusätzlicher Zuschuss (seit 1998) an die allgemeine Rentenversicherung zur Finanzierung nicht beitragsgedeckter Leistungen sowie zur Senkung des Beitragssatzes[a]	21,5	22,2	23,0
Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten (ab 1. Juni 1999)	11,9	12,2	12,5
Beteiligung an der knappschaftlichen Rentenversicherung	5,3	5,3	5,3
Zuschüsse zu Rentenversicherungsbeiträgen der in Werkstätten und Integrationsprojekten beschäftigten behinderten Menschen	1,1	1,2	1,2
Erstattung von Aufwendungen der Deutschen Rentenversicherung Bund aufgrund der Überführung von Zusatzversorgungssystemen in die Rentenversicherung in den neuen Ländern (wird zu 60 % von den neuen Ländern erstattet)	3,0	3,1	3,2
Sonstiges	0,2	0,2	0,2
Insgesamt	**82,8**	**84,3**	**86,6**

Erläuterung: Rundungsdifferenzen möglich.
[a] Grundsätzlich (d. h. ohne haushaltsrechtliche Zweckbindung) finanziert durch Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes von 15 % auf 16 % ab 1. April 1998 und aus dem Aufkommen der seit 1. April 1999 erhobenen Ökosteuer.

Im letzten Jahrzehnt wurden verschiedene Rentenreformen[61] durchgeführt, die insbesondere darauf abzielten, die Beiträge zu stabilisieren und die Ausgaben der Rentenversicherung zu begrenzen.[62] Durch das Haushaltsbegleitgesetz 2013 wurde der Bundeszuschuss zur allgemeinen Rentenversicherung um 1 Mrd. Euro im Jahr 2013 und um jeweils 1,25 Mrd. Euro in den Jahren 2014 bis 2016 gekürzt.

Zu Mehrausgaben führen demgegenüber die Maßnahmen nach dem Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz) vom 23. Juni 2014.[63] Dies gilt vor allem für die sogenannte Mütterrente und die abschlagsfreie Rente ab 63.[64] Die im Gesetzentwurf für den Zeitraum 2015 bis 2030 ausgewiesenen Mehrausgaben belaufen sich auf 9,0 bis 11,0 Mrd. Euro – davon allein 8,4 bis 9,2 Mrd. Euro für Mütterrente und Rente ab 63.[65] Bei künftigen Rentensteigerungen und je nach Inanspruchnahme könnten die Belastungen noch höher ausfallen.

Die im Gesetzentwurf ausgewiesenen Mehrausgaben im Bundeshaushalt von jährlich 1,4 Mrd. Euro (ab 2014) beruhen im Wesentlichen darauf, dass zur teilweisen Gegenfinanzierung der Maßnahmen der Beitragssatz in der allgemeinen Rentenversicherung für das Jahr 2014 bei 18,9 % verbleibt und nicht – wie ursprünglich vorgesehen – auf 18,3 % gesenkt worden ist.[66]

Der Bund hat sich verpflichtet, den allgemeinen Bundeszuschuss in den Jahren 2019 bis 2022 jeweils um 500 Mio. Euro zu erhöhen. Damit beteiligt er sich an der langfristigen Bewältigung der demografischen Entwicklung und der Finanzierung der nicht beitragsgedeckten Leistungen einschließlich der Leistungen für Kindererziehung.[67] Auch unter Einbeziehung dieser Mittelaufsto-

[61] Insbesondere Altersvermögensgesetz und -ergänzungsgesetz 2000/2001 u. a. mit der Anpassung der Alters- und Hinterbliebenenrenten, Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz 2004 u. a. mit der Einführung des sog. Nachhaltigkeitsfaktors und Anhebung der Altersgrenzen für den Renteneintritt, Rentenversicherungs-Altersgrenzenanpassungsgesetz 2007 insbesondere mit der Einführung einer Regelaltersgrenze von 67 Jahren.
[62] Im Einzelnen: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2011, Bundestagsdrucksache 17/7600 Nr. 2.4.3.
[63] BGBl. I 2014 S.787 ff.
[64] Zur grundlegenden Kritik an diesen beiden Maßnahmen: Jahresgutachten 2014/15 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bundestagsdrucksache 18/3265, Tz. 561-569.
[65] Bericht des Haushaltsausschusses vom 21. Mai 2014 zum Entwurf des RV-Leistungsverbesserungsgesetzes, Bundestagsdrucksache 18/1490.
[66] Gesetz zur Festsetzung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung für das Jahr 2014 (Beitragssatzgesetz 2014), BGBl. I 2014 S. 260.
[67] Artikel 1 Nr. 7 RV-Leistungsverbesserungsgesetz.

ckung bleiben die Bundesleistungen deutlich unter den Mehrbelastungen aufgrund der Mütterrente und der Rente ab 63. Vor diesem Hintergrund wird eine vollständige Übernahme insbesondere der finanziellen Aufwendungen für die Mütterrente gefordert, da diese gesamtgesellschaftlich begründet und eine versicherungsfremde Leistung sei.[68] Spätestens dann, wenn sich die finanzielle Situation in der gesetzlichen Rentenversicherung verschlechtern sollte, könnten zusätzliche Belastungen in Form höherer Rentenzuschüsse auf den Bundeshaushalt zukommen.

2.4.4 Ausgaben für den Arbeitsmarkt[69]

Die Ausgaben für den Arbeitsmarkt fallen sowohl im Bundeshaushalt als auch im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) an. Im Bundeshaushalt 2014 lagen die Arbeitsmarktausgaben bei 32,5 Mrd. Euro (2013: 32,7 Mrd. Euro). Die Ausgaben im Haushalt 2014 der Bundesagentur beliefen sich auf 32,1 Mrd. Euro (2013: 32,6 Mrd. Euro).[70] Die Einnahmen betrugen 33,7 Mrd. Euro (2013: 32,6 Mrd. Euro).[71]

Die Arbeitsmarktausgaben bestimmen sich im Wesentlichen nach den Regelungen des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Grundsicherung für Arbeitsuchende) sowie des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (Arbeitsförderung). Die Gesamtausgaben für diese Leistungen hängen in starkem Maße von der konjunkturellen Entwicklung ab.

2.4.4.1 Bundesagentur für Arbeit

Die Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt sind nach wie vor gut. Dies wirkt sich auf den Haushalt der Bundesagentur positiv aus. Im Jahresdurchschnitt 2014 verminderte sich die Zahl der Arbeitslosen um 50 000 auf 2,90 Millionen Personen gegenüber dem Jahr 2013. Im Vergleich zum Krisenjahr 2009 mit 3,42 Millionen Arbeitslosen verzeichnet der Arbeitsmarkt eine deutliche Konsolidierung. Für die Jahre 2015 und 2016 rechnet die Bundesregierung mit einem weiteren Rückgang um insgesamt 129 000 Personen. Diese Entwicklung soll sich bis zum Jahr 2019 fortsetzen. Die Erwerbstätigkeit soll weiter steigen: Im Jahr 2016 wird ein neuer Höchststand mit 43,1 Millionen erwerbstätigen Personen erwartet. Neben den stabilen konjunkturellen Rahmenbedingungen entlasten auch gesetzliche Maßnahmen aus den Vorjahren[72] den Haushalt der Bundesagentur.

Die Finanzeinschätzung der Bundesagentur vom Mai 2015 beruht auf den gesamtwirtschaftlichen Eckdaten der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung. Danach wird die Zahl der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt auf 2,76 Millionen im Jahr 2019 zurückgehen. Als Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung werden 3,0 % zugrunde gelegt.

- Für das Jahr 2015 rechnet die Bundesagentur – abweichend von ihrem Haushaltsplan (vgl. Nr. 30.3.3) – mit einem Anstieg der Ausgaben um 1,2 Mrd. Euro auf 33,2 Mrd. Euro. Die Einnahmen sollen um 1,4 Mrd. Euro auf 35,1 Mrd. Euro steigen, sodass per Saldo ein Haushaltsüberschuss von 1,9 Mrd. Euro erwartet wird. Die Rücklage soll sich auf 4,8 Mrd. Euro erhöhen.
- Für das Jahr 2016 geht die Bundesagentur von einem geringen Anstieg der Ausgaben auf 33,9 Mrd. Euro bei ebenfalls leicht auf 35,5 Mrd. Euro steigenden Einnahmen. Der Jahresüberschuss würde bei 1,6 Mrd. Euro liegen.
- Im weiteren Finanzplanungszeitraum bis 2019 sollen die Einnahmen im Haushalt der Bundesagentur durchgehend über den Ausgaben liegen. Als Folge hiervon soll die Rücklage auf 15,0 Mrd. Euro anwachsen.

2.4.4.2 Bundeshaushalt

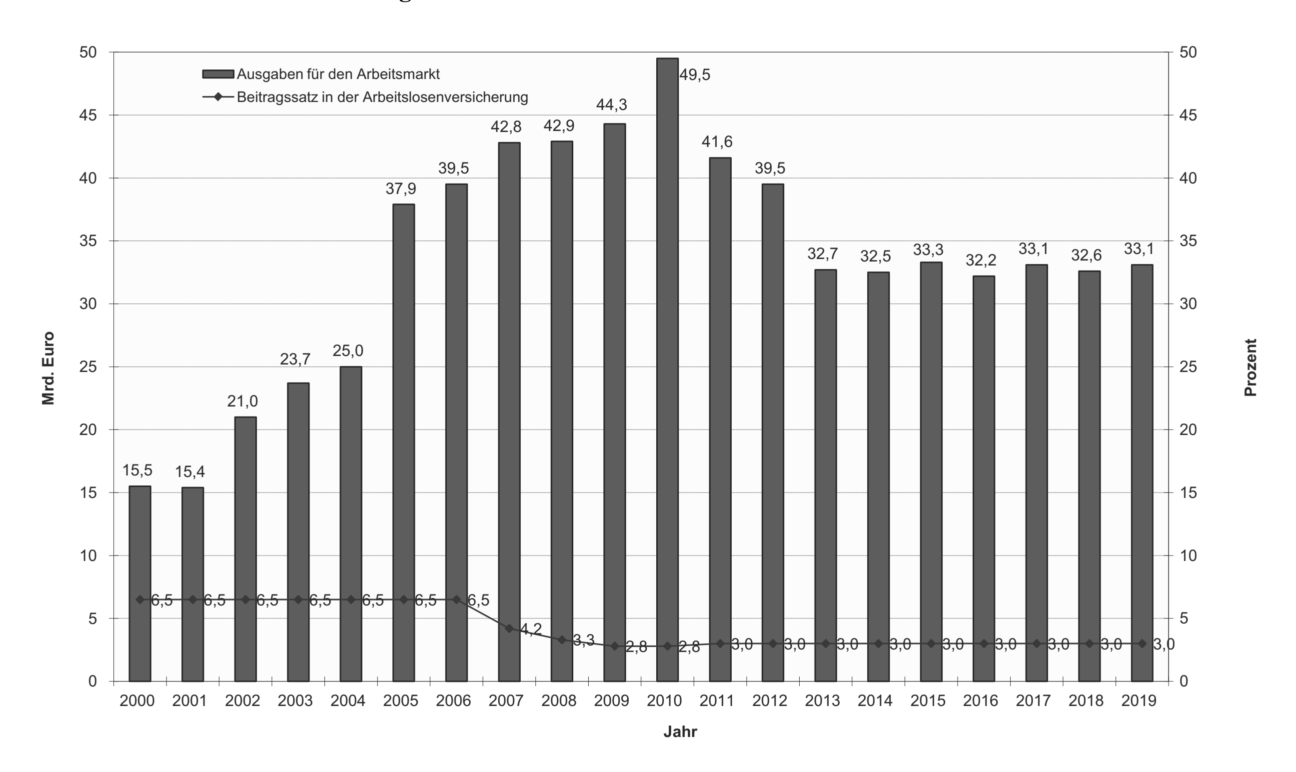
Die Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt bestehen im Wesentlichen aus den Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Hierzu gehören neben dem Arbeitslosengeld II die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit, die Beteiligung des Bundes an Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie die Erstattung der Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung.

Die Arbeitsmarktausgaben sind seit ihrem Höchststand von 49,5 Mrd. Euro im Jahr 2010 auf 32,5 Mrd. Euro im Haushalt 2014 gesunken. Das ist der niedrigste Stand seit der Arbeitsmarktreform des Jahres 2004, mit der u. a. die Grundsicherung für Arbeitsuchende eingeführt wurde. Die positive Einschätzung der mittelfristigen Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung wirkt sich dämpfend auf die weitere Entwicklung der Arbeitsmarktausgaben aus. Zu Entlastungen führt zudem die seit dem Haushaltsjahr 2013 weggefallene Bundesbeteiligung an den Kosten der Arbeitsförderung. Dafür hatte der Bund auf die Leistung des Eingliederungsbeitrags durch die Bundesagentur verzichtet. Im Haushaltsentwurf 2016 gehen die Ausgaben nochmals gegenüber dem Soll 2015 auf 32,2 Mrd. Euro zurück. Nach dem Finanzplan sollen sie sich bis zum Jahr 2019 nur marginal erhöhen (vgl. Tabelle 2.5 und Abbildung 2.3).

[68] Eine vollständige Finanzierung der Mehrausgaben infolge der Mütterrente aus dem Bundeshaushalt fordert u. a. der Sozialbeirat in seinem Gutachten zum Rentenversicherungsbericht 2014, Bundestagsdrucksache 18/3387, Tz. 27-29.
[69] Vgl. Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 11 Nr. 30.
[70] Einschließlich der Verwaltungskosten für Aufgaben nach dem SGB II, die aus dem Bundeshaushalt erstattet werden.
[71] Insbesondere Beitragseinnahmen (2014: 28,7 Mrd. Euro) sowie Beteiligungen, Zuschüsse und Erstattungen aus dem Bundeshaushalt.
[72] Insbesondere das Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt aus dem Jahr 2011 (BGBl. I 2011, S. 2854 ff.).

Abbildung 2.3

Ausgaben im Bundeshaushalt für den Arbeitsmarkt



2.4.5 Leistungen an die Gesetzliche Krankenversicherung[73]

In der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) sind rund 70 Millionen Personen als Mitglieder oder Angehörige versichert. Im Jahr 2014 stiegen die Ausgaben der GKV auf 205,5 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.7). Die Einnahmen betrugen 204,2 Mrd. Euro. Daraus ergibt sich ein Defizit von 1,3 Mrd. Euro. Mit diesem Finanzvolumen bildet die GKV nach der Rentenversicherung die finanziell bedeutsamste Säule im System der sozialen Sicherung.

In den letzten zehn Jahren (2005 bis 2014) stiegen die Ausgaben um durchschnittlich 3,9 %. Nach einer maßvollen Ausgabenentwicklung in den Jahren 2010 bis 2012 haben sich die Ausgaben in den Jahren 2013 und 2014 wieder deutlich erhöht. Die Ausgabendynamik in der GKV zeigt sich durch einen Vergleich mit dem nominalen Wirtschaftswachstum[74]: Dieses lag im gleichen Zeitraum bei durchschnittlich 2,5 %. Auch die Gesamtausgaben des Bundeshaushalts stiegen mit jährlich 1,9 % in geringerem Maße als die GKV-Ausgaben.

Größter Posten innerhalb der GKV-Ausgaben waren im Jahr 2014 mit 67,9 Mrd. Euro erneut die Ausgaben für Krankenhausbehandlungen. Danach folgten die Aufwendungen für ärztliche Behandlungen mit 33,4 Mrd. Euro sowie für Arzneimittel mit ebenfalls 33,4 Mrd. Euro. Letztere verzeichneten gegenüber dem Vorjahr (30,1 Mrd. Euro) einen Anstieg von fast 11 %. Für zahnärztliche Behandlungen (einschließlich Zahnersatz) wurden 13,0 Mrd. Euro verausgabt (+3,3 % gegenüber 2013). Die Verwaltungskosten betrugen 10,0 Mrd. Euro (+0,2 % gegenüber 2013); dies entspricht 4,9 % der Gesamtausgaben im Jahr 2014 in der GKV.

Trotz des Ausgabenanstiegs in der GKV konnten seit dem Jahr 2004 Defizite weitgehend vermieden werden. Der mit der Verwaltung und Verteilung der Einnahmen (Beiträge, Bundeszuschüsse) an die Krankenkassen betraute Gesundheitsfonds wies zum Jahresende 2014 eine Liquiditätsreserve von 12,6 Mrd. Euro (2013: 13,6 Mrd. Euro) aus. Auch die gesetzlichen Krankenkassen hatten zum Jahresende 2014 Finanzreserven von 15,7 Mrd. Euro (2013: 16,7 Mrd. Euro). Das Finanzpolster in der GKV umfasst damit insgesamt rund 28 Mrd. Euro (2013: 30,3 Mrd. Euro).

[73] Vgl. Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 15 Nr. 53.
[74] Die gesamtstaatliche Wirtschaftsleistung unter Einbeziehung der Preissteigerung.

Tabelle 2.7

Ausgaben und Einnahmen der GKV sowie Bundeszuschüsse

Jahr	Ausgaben der GKV	Veränderung gegenüber Vorjahr	Einnahmen der GKV	Saldo der Einnahmen und Ausgaben[a]	Bundes-zuschüsse
	in Mrd. Euro	in %	in Mrd. Euro		
2004	140,2		144,3	4,1	1,0
2005	143,8	*2,6*	145,7	1,7	2,5
2006	148,0	*2,9*	149,9	1,9	4,2
2007	153,9	*4,0*	156,1	1,7	2,5
2008	160,9	*4,5*	162,5	1,6	2,5
2009	170,8	*6,2*	172,2	1,4	7,2
2010	176,0	*3,0*	175,6	-0,4	15,7
2011	179,6	*2,0*	183,8	4,2	15,3
2012	184,3	*2,6*	189,7	5,4	14,0
2013	194,5	*5,5*	195,9	1,4	11,5
2014	205,5	*5,7*	204,2	-1,3	10,5
2015					11,5
2016					14,0
2017					14,5
2018					14,5
2019					14,5
Durchschnittlicher jährlicher Anstieg	**6,2**	***3,9***	**5,9**		
Summe Zuschüsse (2005-2014)					85,9
Summe Zuschüsse (2015-2019)					69,0

Erläuterung: Rundungsdifferenzen möglich.
[a] Ohne Korrektur der Salden aus dem Risikostrukturausgleich.
Quelle: Bundesministerium für Gesundheit: Kennzahlen für die Gesetzliche Krankenversicherung (KF15Bund), Stand: Juni 2015.

Zur finanziellen Unterstützung erhält die GKV aus dem Bundeshaushalt seit dem Jahr 2004 in steigendem Umfang Zuschüsse (vgl. Tabelle 2.7). Die gesetzlichen Vorgaben für die Höhe des Bundeszuschusses sind mehrfach geändert worden:

- Durch das Gesetz zur Modernisierung der Gesetzlichen Krankenversicherung stieg der Zuschuss von 1,0 Mrd. Euro im Jahr 2004 auf 4,2 Mrd. Euro im Jahr 2006.
- Im Jahr 2007 wurde mit dem Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der Gesetzlichen Krankenversicherung eine langfristige Finanzierungsverpflichtung des Bundes gesetzlich festgeschrieben. Danach sollten die Bundeszuschüsse ab dem Jahr 2009 um jährlich 1,5 Mrd. Euro bis auf 14 Mrd. Euro im Jahr 2016 ansteigen.
- Im Frühjahr 2009 wurde durch das Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland u. a. der Bundeszuschuss an die GKV[75] über den neu errichteten und vom Bundesversicherungsamt verwalteten Gesundheitsfonds deutlich erhöht.

[75] § 221 Absatz 1 SGB V.

- In den Haushalten 2010 und 2011 wurden außer den bereits vorgesehenen Zuschüssen zusätzliche Bundeszuschüsse zur finanziellen Stabilisierung der GKV geleistet.
- Durch die Haushaltsbegleitgesetze 2013 und 2014 wurde der Bundeszuschuss für die Jahre 2013 bis 2015 auf 11,5 Mrd. Euro (2013, 2015) bzw. 10,5 Mrd. Euro (2014) gesenkt.
- Nach dem Haushaltsentwurf 2016 soll er 14,0 Mrd. Euro betragen und ab dem Jahr 2017 auf jährlich 14,5 Mrd. Euro steigen.

Im Finanzplanungszeitraum (2015 bis 2019) sind 69,0 Mrd. Euro für die finanzielle Unterstützung der GKV vorgesehen. Die Leistungen des Bundes an die GKV sind damit – ähnlich den Bundesleistungen an die Rentenversicherung – eine dauerhafte strukturelle Ausgabelast für den Bundeshaushalt.

Mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Finanzstruktur und der Qualität in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Finanzstruktur- und Qualitäts-Weiterentwicklungsgesetz) wurde der allgemeine Beitragssatz zur GKV von 15,5 % auf 14,6 % gesenkt. Seit Anfang 2015 kann jede Krankenkasse einen individuellen einkommensabhängigen Zusatzbeitrag erheben. Die Ausgaben im Arzneimittelbereich sollten u. a. durch das 13. und 14. SGB V-Änderungsgesetz (SGB V – Fünftes Buch Sozialgesetzbuch) weiter begrenzt werden.[76] Bereits im Jahr 2011 waren gesetzliche Regelungen zur Stabilisierung der Finanzlage bei der GKV auf den Weg gebracht worden.[77]

Für die kommenden Jahre ist nicht zuletzt aufgrund der demografischen Entwicklung mit weiter steigenden Ausgaben zu rechnen. Es wird daher schwieriger werden, die Finanzen der GKV stabil zu halten und damit auch den Finanzierungsdruck auf den Bundeshaushalt zumindest nicht zu vergrößern.

2.4.6 Zinsausgaben[78]

Im Haushaltsentwurf 2016 sind für Zinsausgaben 23,8 Mrd. Euro veranschlagt. Dieser Ansatz liegt um 17,3 Mrd. Euro und damit 42 % unter dem Höchststand von 41,1 Mrd. Euro im Jahr 1999. Der Finanzplanung ist ein Anstieg der Zinsausgaben auf 27,2 Mrd. Euro im Jahr 2019 zugrunde gelegt (vgl. Abbildung 2.4).

---

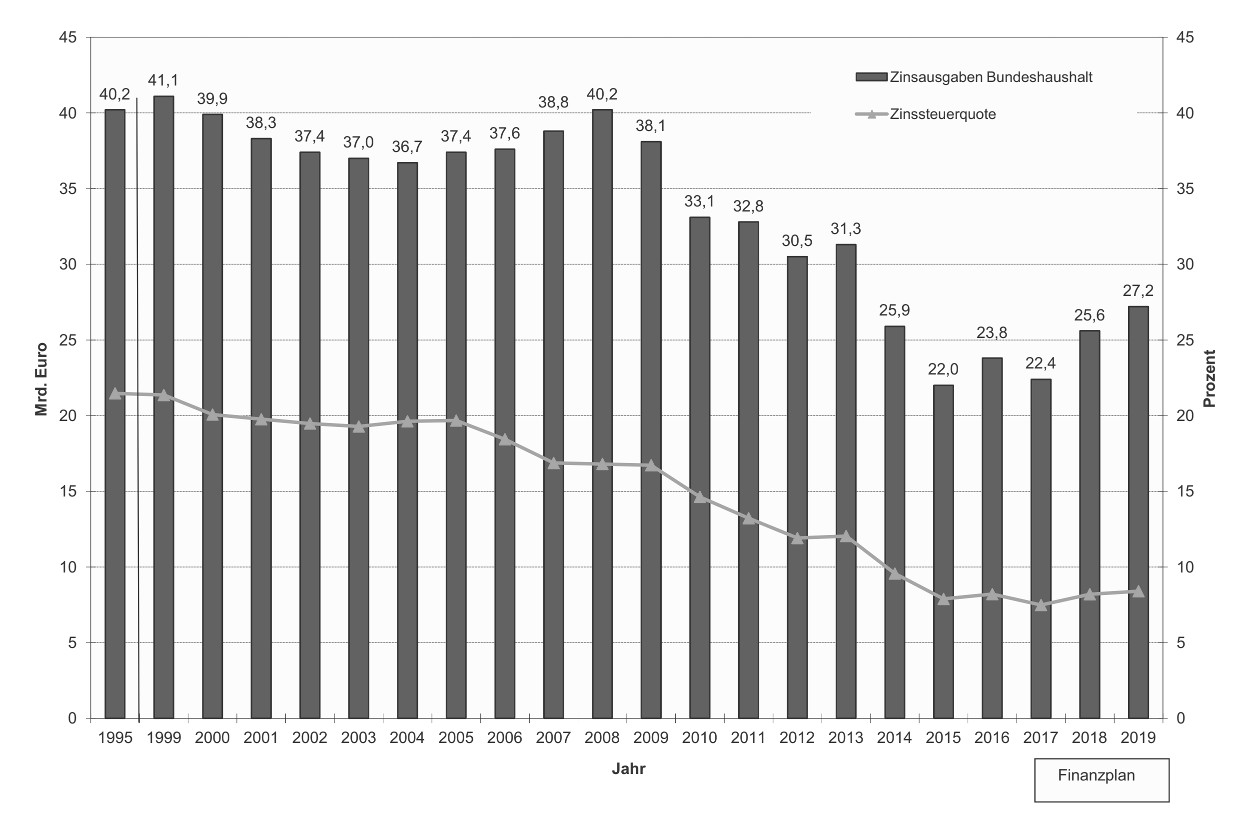
[76] Bestandteil ist die Verlängerung des Preismoratoriums für Nicht-Festbetragsarzneimittel bis Ende 2017 und die Anhebung des gesetzlichen Herstellerrabatts im Vergleich zum geltenden Recht von 6 auf 7 %. Hierdurch sollen sich für die GKV jährliche Einsparungen von rd. 0,65 Mrd. Euro ergeben.

[77] GKV-Finanzierungsgesetz u. a. mit der zwischenzeitlich wieder zurückgenommenen Erhöhung des Beitragssatzes auf 15,5 %, der Begrenzung des Anstiegs der Leistungsausgaben im Krankenhausbereich, bei niedergelassenen Ärzten und Zahnärzten sowie dem Einfrieren der Verwaltungskosten der Krankenkassen; Arzneimittel-Neuordnungsgesetz.

[78] Dazu: Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 32 Nr. 69.

Abbildung 2.4

Entwicklung der Zinsausgaben und Zinssteuerquote



Erläuterung: Zinsausgaben einschließlich Bundeszuschüsse für Zinszahlungen der in die Bundesschuld nichtintegrierten Sondervermögen; ohne Zinsausgaben von Sondervermögen mit Kreditermächtigung.

Trotz steigender Bundesschuld sind die Zinsausgaben seit dem Jahr 2008 (40,2 Mrd. Euro) deutlich rückläufig. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich die Refinanzierungsbedingungen für den Bund fortwährend verbessert haben. So ist die Rendite der Bruttokreditaufnahme des Bundes von 5,0 % im Jahr 2000 auf ein Rekordtief von 0,6 % (2014) gesunken. Insbesondere seit dem Jahr 2007 (4,09 %) hat sich die Rendite – vor allem als Folge der Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise – rapide verringert. Dem Bund kommt dabei zugute, dass seine Staatsanleihen im Euroraum nach wie vor die Referenz für die Renditen anderer Länder bilden.

Für den Finanzplanungszeitraum bis 2019 geht die Bundesregierung davon aus, dass das niedrige Zinsniveau für Bundeswertpapiere allenfalls nur langsam ansteigen wird. In den Finanzplänen der letzten Jahre sind die Schätzansätze für die Zinsausgaben bereits erheblich abgesenkt worden. Bei der Fortschreibung der letzten fünf Finanzpläne wurden sie um insgesamt 85,2 Mrd. Euro für die Haushaltsjahre 2014 bis 2018 verringert (vgl. Tabelle 2.8).

Allein für das Jahr 2016 weist der Haushaltsentwurf gegenüber früheren Finanzplänen eine Entlastung von bis zu 17,4 Mrd. Euro auf. Gegenüber dem letzten Finanzplan (2014 bis 2018) beträgt der Entlastungseffekt immerhin noch 6,2 Mrd. Euro, obwohl bereits bei den vorhergehenden Fortschreibungen deutliche Korrekturen nach unten vorgenommen worden sind. Insgesamt sind die Schätzansätze im neuen Finanzplan für die Jahre 2016 bis 2018 gegenüber dem bisherigen Finanzplan nochmals um 24,4 Mrd. Euro verringert worden. Die gegenüber früheren Planungsansätzen zu verzeichnenden Zinsentlastungen setzen sich damit fort.

Auf der Ausgabenseite tragen die niedrigen Zinsansätze wesentlich zu den günstigen Eckwerten des Bundeshaushalts im Finanzplanungszeitraum bei.

Ein – zumindest auf mittelfristige Sicht nicht auszuschließender – Anstieg des Zinsniveaus würde angesichts der hohen jährlichen Bruttokreditaufnahmen (vgl. Nr. 2.6.2) relativ schnell und spürbar auf die Zinslast des Bundes durchschlagen, wie sich aus nachfolgender Modellrechnung ergibt: Bezogen auf die Durchschnittsrendite der Bruttokreditaufnahme der letzten zehn Jahre (2,1 % im Zeitraum 2005 bis 2014) und eine jährliche Bruttokreditaufnahme von 190 Mrd. Euro ergäbe sich gegenüber dem sehr günstigen durchschnittlichen Zinssatz des Jahres 2014 (0,63 %)[79] rechnerisch ein jährlicher Zinsmehraufwand von rund 2,8 Mrd. Euro, der im Finanzplan bereits zum Teil berücksichtigt ist.

[79] Vgl. Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2014, Nr. 2.6.2.

Tabelle 2.8

Zinsausgaben in der Haushalts- und Finanzplanung

Zinsausgaben	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014-2018
	in Mrd. Euro						
Finanzplan bis 2015	46,0	49,1					
Finanzplan bis 2016	34,4	37,4	41,2				
Soll 2014, Finanzplan bis 2017	27,7	31,3	32,5	34,2			
Ist 2014, Soll 2015 und Finanzplan bis 2018	25,9	22,0	30,0	31,8	34,4		
Haushaltsentwurf 2016 und Finanzplan bis 2019			23,8	22,4	25,6	27,0	
Differenz gegenüber Fpl. 2015 (- =Absenkung)	**-20,1**	**-27,1**					
Differenz gegenüber Fpl. 2016 (- =Absenkung)	**-8,5**	**-15,4**	**-17,4**				
Differenz gegenüber Fpl. 2017 (- =Absenkung)	**-1,8**	**-9,3**	**-8,7**	**-11,8**			
Differenz gegenüber Fpl. 2018 (- =Absenkung)			**-6,2**	**-9,4**	**-8,8**		
Entlastung für Haushaltsjahre 2014 bis 2018	**-20,1**	**-27,1**	**-17,4**	**-11,8**	**-8,8**		**-85,2**

Der in den letzten Jahren zu verzeichnende Rückgang der Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen) setzt sich fort (vgl. Abbildung 2.4). Nach dem Haushaltsentwurf 2016 soll die Quote bei 8,2 % liegen (2015: 7,9 %). Nach dem Finanzplan soll sie im Haushaltsjahr 2017 auf 7,5 % sinken. Dies wäre der günstigste Wert seit dem Jahr 1979.

Zusätzliche Zinslasten außerhalb des Bundeshaushalts bestehen im Zusammenhang mit den Kreditaufnahmen der beiden Sondervermögen „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ (FMS) und „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITF):

(1) Der FMS (vgl. Nr. 1.11.2) unterstützt seit dem Haushaltsjahr 2008 Finanzinstitute durch Kapitalhilfen, die er seinerseits kreditfinanziert. Sie belaufen sich zur Jahresmitte 2015 auf 15,8 Mrd. Euro.[80] Hinzu kommen Zahlungen an die Abwicklungsanstalt FMS Wertmanagement von insgesamt 9,3 Mrd. Euro aus der bestehenden Verlustausgleichsverpflichtung. Den Zinsausgaben stehen Einnahmen aus den Stützungsmaßnahmen gegenüber.

(2) Der ITF (vgl. Nr. 1.11.1) wies zum Jahresende 2014 einen Kreditbestand von 20,9 Mrd. Euro aus. Unter Berücksichtigung seines Vermögensbestands ergibt sich ein negatives Eigenkapital von 18,5 Mrd. Euro. Seit dem Jahr 2012 erbringt der ITF nur noch Zahlungen für den Schuldendienst. Legt man eine Durchschnittsverzinsung von 1,5 % zugrunde, führt dies zu jährlichen Zinszahlungen von 0,3 Mrd. Euro. Wie sich die Zinslast des ITF in den Folgejahren entwickelt, hängt von der Tilgung und vom Zinsniveau ab. Der ITF soll zur Schuldentilgung aus dem Bundeshaushalt jährlich Zuführungen in Höhe der Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn erhalten, die den im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil von 2,5 Mrd. Euro übersteigen. Zudem war im Haushaltsgesetz 2014 festgelegt, dass eventuelle Überschüsse beim Haushaltsabschluss dem ITF zuzuführen sind. Im Haushaltsjahr 2014 wurden 1,7 Mrd. Euro für die Schuldentilgung verwendet.

[80] Von den Kapitalmaßnahmen zugunsten der Hypo Real Estate von 8,8 Mrd. Euro sind 3,7 Mrd. Euro der FMS-Wertmanagement wirtschaftlich zurechenbar. Der Rest entfällt auf die Hypo Real Estate-Gruppe (3,9 Mrd. Euro) und die Depfa Bank (1,2 Mrd. Euro).

2.5 Einnahmenentwicklung und -struktur

Die Einnahmen im Bundeshaushalt setzen sich aus folgenden Blöcken zusammen (vgl. Tabelle 2.9):

- Steuereinnahmen,
- sonstigen Einnahmen, zu denen im Wesentlichen Verwaltungseinnahmen einschließlich Gebühreneinnahmen, Beteiligungserlöse, Rückflüsse aus Darlehen und Gewährleistungen, Gewinnabführungen der Deutschen Bundesbank, Abführungen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben sowie Münzeinnahmen gehören und
- Einnahmen aus der Nettokreditaufnahme.

Tabelle 2.9

Wesentliche Einnahmeblöcke im Bundeshaushalt

Jahr	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Einnahmen												**Soll**	**HHE**	**Finanzplan**		
	in Mrd. Euro															
Steuereinnahmen	198,8	190,1	203,9	230,0	239,2	227,8	226,2	248,1	256,1	259,8	270,8	280,1	290,0	299,1	312,2	323,8
Sonstige Einnahmen	21,8	38,5	29,2	26,1	31,5	30,2	33,4	30,8	28,2	25,9	24,7	26,6	22,0	20,9	20,8	20,9
darunter:																
– Münzeinnahmen	0,1	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
– Kapitalvermögen[a]	3,7	8,9	0,8	4,5	5,6	2,0	2,2	2,6	3,5	4,3	1,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0
– Wirtschaftl. Tätigkeit[b]	5,0	1,4	3,8	4,3	4,6	4,5	4,4	5,0	4,6	4,9	6,9	7,0	6,1	6,0	6,0	6,0
darunter:																
– Bundesbankgewinn[c]	3,6	0,7	2,9	3,5	3,5	6,3	3,5	2,2	0,6	0,7	2,5	3,0	2,5	2,5	2,5	2,5
– Darlehen, Gewährleistungen[d]	2,1	11,5	8,6	2,2	3,0	2,4	2,1	3,1	1,7	1,7	1,8	1,3	1,2	1,3	1,3	1,3
– BA-Eingliederungsbeitrag	-	4,6	3,3	1,9	5,0	4,9	5,3	4,5	3,8	-0,2	-	-	-	-	-	-
– Lfd. Einnahmen[e]	4,9	5,4	5,6	6,0	6,4	7,4	12,4	8,3	7,7	8,1	7,8	11,3	8,3	8,2	7,9	7,9
Globale Mindereinnahme													-0,6	-1,2	-6,7	-11,6
Nettokreditaufnahme	23,8	31,2	27,9	14,3	11,5	34,1	44,0	17,3	22,5	22,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gesamteinnahmen	**244,4**	**259,8**	**261,0**	**270,4**	**282,3**	**292,3**	**303,7**	**296,2**	**306,8**	**307,8**	**295,5**	**306,7**	**312,0**	**318,8**	**326,3**	**333,1**

Erläuterung: Rundungsdifferenzen möglich.
[a] Kapitel 6002, Titel 133 01; ab 2011: Ohne Einnahmen aus Dividendenzahlungen bundeseigener Unternehmen.
[b] Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen; Mieten und Pachten; Abführung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben.
[c] 2009: Einschließlich des für die Tilgung des Erblastentilgungsfonds nicht mehr benötigten Gewinnanteils.
[d] Rückflüsse aus Darlehen; Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen.
[e] Insbesondere Verwaltungseinnahmen aus Gebühren und Entgelten; 2010 und 2015: einschließlich Mobilfunkerlöse.

2.5.1 Steuereinnahmen[81]

2.5.1.1 Entwicklung der Steuereinnahmen

Das Steueraufkommen entwickelte sich in den letzten zwei Dekaden nicht stetig, sondern unterlag erheblichen Schwankungen (vgl. Abbildung 2.5):

(1) Nach einem Anstieg in den 1990er-Jahren ging das Steueraufkommen des Bundes bis zum Jahr 2004 auf 187,0 Mrd. Euro zurück. Hierfür ursächlich waren vor allem die ungünstige wirtschaftliche Entwicklung sowie die seit dem Jahr 2000 umgesetzten steuerlichen Entlastungsmaßnahmen.[82]

(2) Der Wirtschaftsaufschwung sowie eine Reihe steuerlicher Reformmaßnahmen[83] führten dazu, dass innerhalb einer kurzen Zeitspanne das Steueraufkommen des Bundes auf 239,2 Mrd. Euro im Jahr 2008 stieg.

(3) Als Folge der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise sowie einer Reihe von Steuerentlastungsmaßnahmen[84] sanken die Steuereinnahmen auf 227,8 Mrd. Euro im Jahr 2009 und 226,2 Mrd. Euro im Jahr 2010.

(4) Seit dem Haushaltsjahr 2011 steigt das Steueraufkommen kräftig an: So lagen die Steuereinnahmen des Jahres 2014 mit 270,8 Mrd. Euro um 19,7 % über denen des Jahres 2010. Im Haushalt 2015 sind 280,1 Mrd. Euro veranschlagt.

(5) Im Haushaltsentwurf 2016 und im Finanzplan bis 2019 rechnet die Bundesregierung auf Grundlage der Steuerschätzung mit weiter steigenden Steuereinnahmen bis zu 323,8 Mrd. Euro. Dies würde einem Anstieg im Finanzplanungszeitraum (2015 bis 2019) von 15 % entsprechen. Gegenüber dem Steueraufkommen nach dem letzten „Steuereinbruch" im Jahr 2010 läge der Anstieg sogar bei 98 Mrd. Euro bzw. 43 %. Dies entspricht einem jahresdurchschnittlichen Anstieg von 4,2 %. Solche – über einen relativ langen Zeitraum – stetig wachsende Steuereinnahmen hatte der Bundeshaushalt zuletzt in den 1980er-Jahren, allerdings bei einer höheren Preissteigerungsrate.[85]

[81] Dazu: Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 60 Nr. 73.

[82] Steuerentlastungsgesetz, Gesetze zur Reform der Unternehmensbesteuerung, Familienförderungsgesetze.

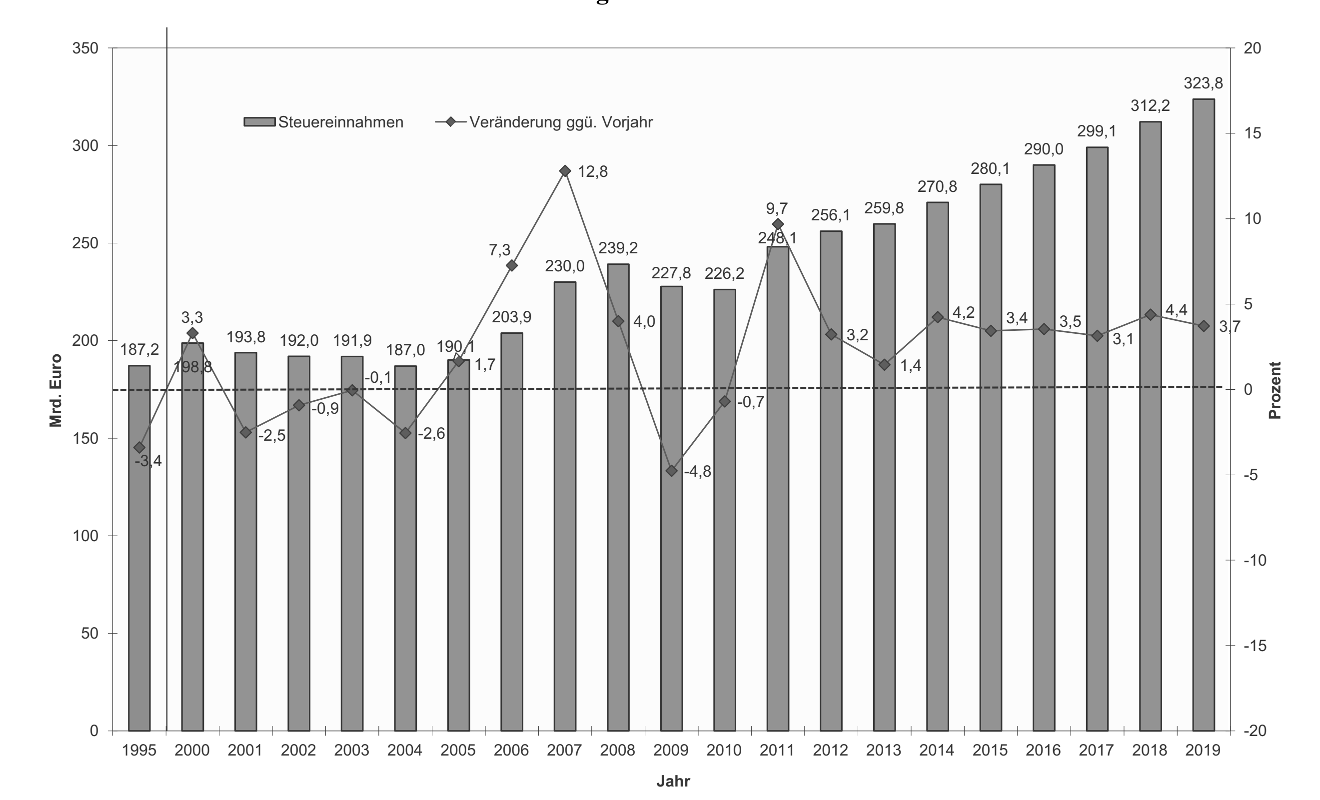
[83] Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage, Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes und des Regelsatzes der Versicherungsteuer um jeweils drei Prozentpunkte im Haushaltsbegleitgesetz 2006, (zwischenzeitlich wieder zurückgenommene) Beschränkung der Entfernungspauschale und die Absenkung des Sparer-Freibetrags im Steueränderungsgesetz 2007 sowie Abbau der Subventionierung der Biokraftstoffe im Biokraftstoffquotengesetz.

[84] Gesetz zur Umsetzung steuerrechtlicher Regelungen des Maßnahmenpakets „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung" (Konjunkturpaket I), Gesetz zur Förderung von Familien und haushaltsnahen Dienstleistungen (Familienleistungsgesetz), Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland (Konjunkturpaket II), Gesetz zur Fortführung der Gesetzeslage 2006 bei der Entfernungspauschale, Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung, Wachstumsbeschleunigungsgesetz; dazu: Bemerkungen 2010, Bundestagsdrucksache 17/3650 Nr. 2.5.2.

[85] Im Zeitraum 1981 bis 1989 betrug der Anstieg der Steuereinnahmen des Bundes 37,5 % bei einer durchschnittlichen jährlichen Preissteigerungsrate von 2,6 %. Im Zeitraum 2011 bis 2019 liegt der Anstieg der Verbraucherpreise unter Einbeziehung der gesamtwirtschaftlichen Projektionen der Bundesregierung bei durchschnittlich 1,5 %.

Abbildung 2.5

Entwicklung der Steuereinnahmen



2.5.1.2 Ergebnisse der Steuerschätzung

Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2015 wird für alle staatlichen Ebenen eine Fortsetzung des Anstiegs des Steueraufkommens bis zum Jahr 2019 erwartet. Es soll danach von 666,5 Mrd. Euro im Jahr 2015 bis auf 768,7 Mrd. Euro im Jahr 2019 wachsen. Dies entspricht einem jährlichen Aufwuchs von rund 25 Mrd. Euro und damit 3,6 %. Die Ergebnisse der letzten Steuerschätzung vom November 2014 werden damit noch leicht – um 6 bis 8 Mrd. Euro jährlich – übertroffen:

- Für Bund, Länder und Gemeinden rechnet der Arbeitskreis „Steuerschätzungen" in den Jahren 2015 und 2016 mit Mehreinnahmen von insgesamt 14,1 Mrd. Euro.
- Für die Jahre 2017 bis 2019 wird ein Anstieg gegenüber der November-Schätzung 2014 von 24,2 Mrd. Euro prognostiziert.
- Für die EU-Abführungen ergeben die Schätzungen für die Jahre 2015 bis 2019 mit Mehreinnahmen von 0,9 Mrd. Euro kaum Veränderungen.

Auf die Gebietskörperschaften bezogen verteilen sich die Abweichungen für die Jahre 2015 bis 2019 gegenüber den Schätzergebnissen vom November 2014 wie folgt:

Bund:	+16,1 Mrd. Euro
Länder:	+17,0 Mrd. Euro
Gemeinden:	+4,1 Mrd. Euro
EU:	+0,9 Mrd. Euro
Zusammen*:	+38,3 Mrd. Euro

* Summe enthält Rundungsdifferenzen

Dabei sind die finanziellen Auswirkungen aufgrund von Steuerrechtsänderungen gegenüber der letzten Steuerschätzung mit -3,2 Mrd. Euro (davon -4,3 Mrd. Euro beim Bund und +1,1 Mrd. Euro bei den Ländern und Gemeinden) für den Zeitraum 2015 bis 2019 eher gering.

Die gesamtwirtschaftlichen Annahmen zum Anstieg des nominalen Bruttoinlandsprodukts fallen nach der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung höher als in der November-Schätzung aus: Für das Jahr 2015 um 0,6 und für das Jahr 2016 um 0,2 Prozentpunkte. Bei den für die Steuereinnahmen relevanten Bruttolöhnen und -gehältern sowie den Unternehmens- und Vermögenseinkommen wird für das Jahr 2015 im Vergleich zur letzten Schätzung von einem stärkeren Anstieg von +0,3 bzw. +2,9 Prozentpunkten ausgegangen. Für die Folgejahre wirkt sich dieser Basiseffekt entsprechend positiv auf die Steuerentwicklung aus.

Bei der Steuerschätzung werden die Steuervergünstigungen – von Ausnahmen abgesehen[86] – nicht im Einzelnen als Steuermindereinnahmen ausgewiesen. Nach dem 25. Subventionsbericht[87] belaufen sie sich für das Jahr 2016 auf 30,3 Mrd. Euro; auf den Bund entfallen hiervon 15,4 Mrd. Euro. Die steuerlichen Mindereinnahmen des Bundes bewegen sich damit auf dem Niveau der Vorjahre (2013 und 2015: je 15,4 Mrd. Euro; 2014: 15,3 Mrd. Euro).

Die Ergebnisse der Steuerschätzung fallen gegenüber den Annahmen im Eckwertebeschluss vom 18. März 2015 um jährlich rund 2 Mrd. Euro höher aus (vgl. Abbildung 2.6). Die im Haushaltsentwurf 2016 sowie im Finanzplan bis 2019 veranschlagten Steuereinnahmen liegen allerdings um jährlich 2,5 bis 3,3 Mrd. Euro unter den Steuerschätzergebnissen (vgl. Abbildung 2.6). Dies beruht auf den zwischenzeitlich beschlossenen steuerlichen Maßnahmen (vgl. Nr. 2.3), die zu entsprechenden Mindereinnahmen im Finanzplanungszeitraum führen.

Einnahmen aus der seit dem Jahr 2011 angestrebten Finanztransaktionssteuer sind im Finanzplan nicht enthalten. Die Bundesregierung will sich unabhängig von dem Verzicht auf die Veranschlagung weiterhin intensiv für eine Einführung dieser Steuer einsetzen.

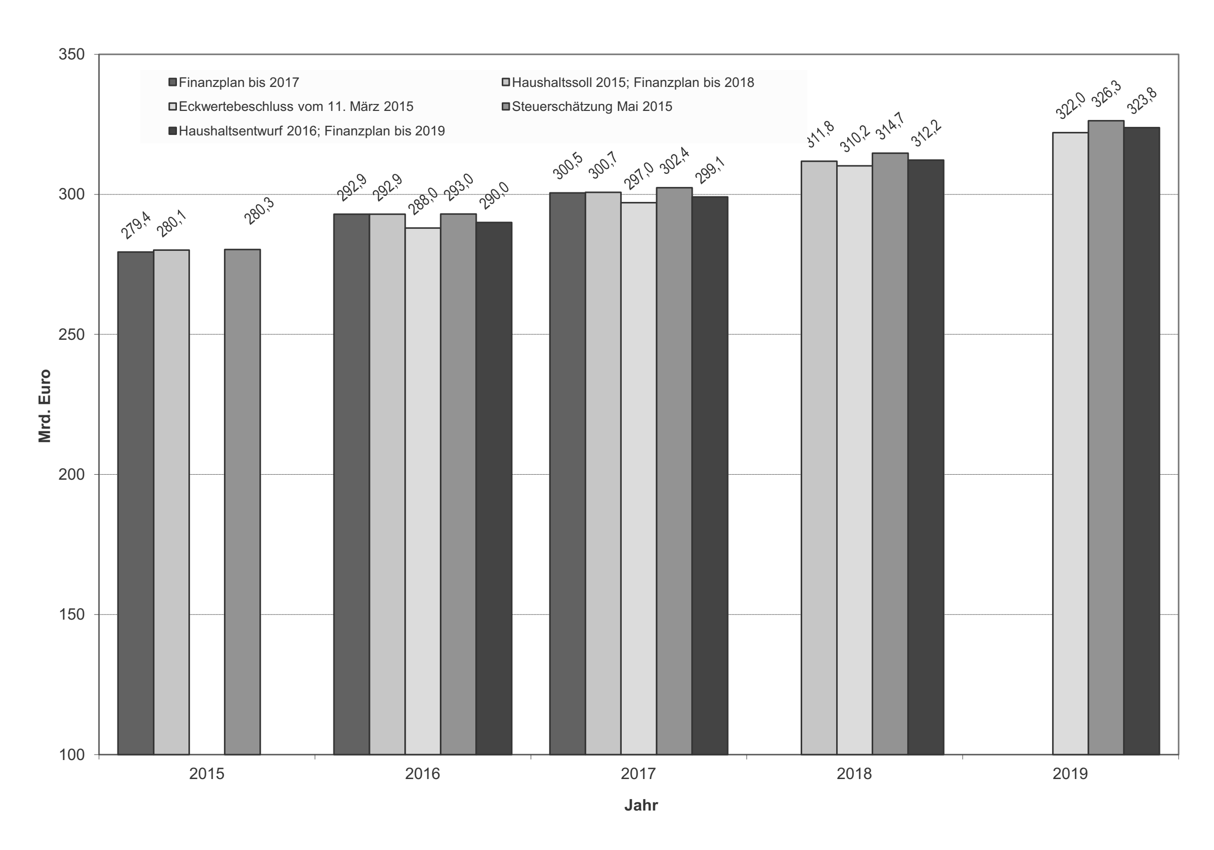
---

[86] In den veröffentlichten Übersichten zur Steuerschätzung finden sich Angaben zu den Mindereinnahmen im Zusammenhang mit dem Kindergeld, der Altersvorsorgezulage („Riester-Förderung") sowie der auslaufenden Investitionszulage und der Eigenheimzulage.

[87] Bundestagsdrucksache 18/5940 Übersicht 4 (S. 25).

Abbildung 2.6

Steuerschätzungen und geplante Steuereinnahmen



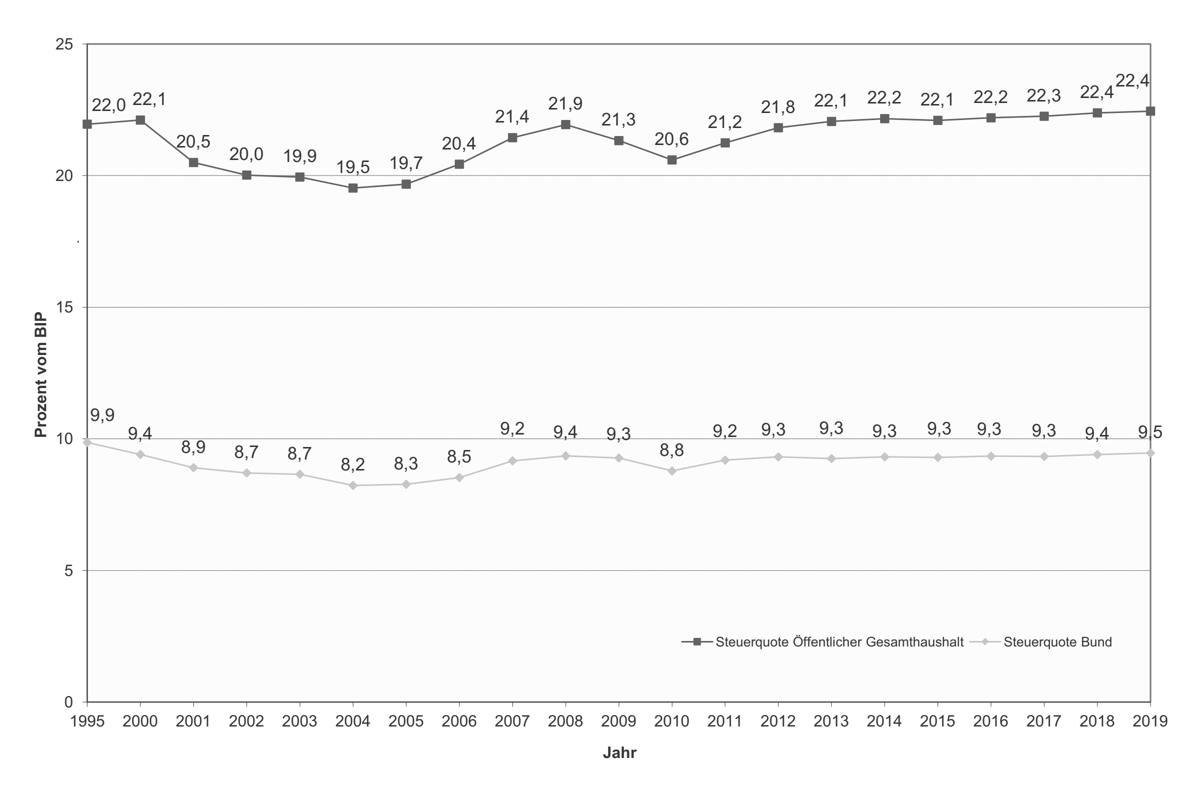
2.5.1.3 Steuerquoten und Steueranteile

Die günstige Einnahmesituation für Bund, Länder und Gemeinden lässt sich auch anhand der Entwicklung des Steueraufkommens in Relation zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ablesen. Die volkswirtschaftliche Steuerquote[88] hat sich gegenüber dem Tiefststand im Jahr 2010 von 20,6 % deutlich auf 22,2 % im Jahr 2014 erhöht. Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung werden die Steuereinnahmen geringfügig schneller als das nominale Bruttoinlandsprodukt steigen, sodass die Quote zum Ende des Finanzplanungszeitraums bei 22,4 % liegen dürfte (vgl. Abbildung 2.7). Dies sind rund 1,3 Prozentpunkte mehr als der Durchschnitt der letzten 20 Jahre (1995–2014) von 21,1 % des BIP.

[88] In der Abgrenzung der Finanzstatistik; die Steuerquoten in Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) liegen um bis zu gut einem Prozentpunkt höher, da einige steuerliche Abzüge wie das Kindergeld im ESVG nicht als Steuermindereinnahmen, sondern als öffentliche Ausgaben (Transferleistungen) gelten.

Abbildung 2.7

Steuerquoten der öffentlichen Haushalte



Erläuterung: BIP auf Basis des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010; eigene Berechnungen (Steuerquote Bund).

Auch die Steuerquote des Bundes ist nach dem Einbruch im Jahr 2010 (8,8 % des BIP) wieder auf 9,3 % des BIP gestiegen. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums wird mit einem leichten Anstieg auf 9,5 % des BIP gerechnet. Das sind 0,5 Prozentpunkte mehr als der Durchschnitt der letzten 20 Jahre (1995-2014) von 9,0 % des BIP. Gegenüber der Steuereinnahmequote im letzten Jahr vor der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise (2008) ist allerdings kein Anstieg zu verzeichnen. Die Quote von 9,9 % des BIP zur Mitte der 1990er-Jahre wird weiterhin unterschritten (vgl. Abbildung 2.7).

Nach der Steuerschätzung wird sich im Vergleich der einzelnen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden, Europäische Union) der Anteil des Bundes am Steueraufkommen von 42,1 % im Jahr 2014 leicht um 0,3 Prozentpunkte auf 42,4 % im Jahr 2019 erhöhen. Hierbei sind allerdings mögliche weitere Zugeständnisse des Bundes gegenüber den anderen Gebietskörperschaften bei der Steuerverteilung nicht berücksichtigt.

Die übrigen Anteile am Gesamtsteueraufkommen sollen sich bis zum Jahr 2019 wie folgt entwickeln:

- Anteil der Länder: von 39,5 % (2014) auf 39,3 % (2019),
- Anteil der Gemeinden: gleichbleibend bei 13,6 % und
- Anteil der Europäischen Union: von 4,8 % (2014) auf 4,6 % (2019).

2.5.2 Vertikaler Finanzausgleich

2.5.2.1 Volumen

Die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) haben als Konsequenz der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahr 1995 („Solidarpakt I“) eine erhebliche Größenordnung erlangt. Auf Grundlage des für den Zeitraum bis 2019 geltenden Solidarpaktfortführungsgesetzes aus dem Jahr 2005 („Solidarpakt II“) werden sie auf hohem Niveau fortgeführt (vgl. Abbildung 2.8). Im Bundeshaushalt werden die Zuweisungen als negative Einnahmen veranschlagt. Sie vermindern das zur Haushaltsfinanzierung einsetzbare Steueraufkommen des Bundes entsprechend.

Die BEZ lagen mit 10,7 Mrd. Euro im Ausgleichsjahr 2014 um rund 18 % höher als das Finanzvolumen des horizontalen Länderfinanzausgleichs, das 9,0 Mrd. Euro betrug.[89] Der ganz überwiegende Teil der BEZ entfällt auf die neuen Länder und Berlin (2014: 88 %).

[89] Zum Umverteilungsvolumen des horizontalen Länderfinanzausgleichs 2014 im Einzelnen: Vgl. BMF, Monatsbericht März 2015, Tabelle 1.

Im Haushaltsentwurf 2016 umfassen die BEZ ein Volumen von 9,4 Mrd. Euro.[90] Sie setzen sich zusammen aus den

(1) allgemeinen BEZ an leistungsschwache Länder zur Anhebung ihrer Finanzkraft (3,8 Mrd. Euro),

sowie den Sonderbedarfs-BEZ an

(2) die neuen Länder und Berlin wegen teilungsbedingter Sonderlasten und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft (4,3 Mrd. Euro),

(3) zehn „kleinere“ alte und neue Länder wegen überdurchschnittlich hoher Kosten für die politische Führung (0,5 Mrd. Euro) sowie

(4) die neuen Länder (ohne Berlin) seit dem Jahr 2005 wegen der Kosten struktureller Arbeitslosigkeit (0,8 Mrd. Euro).[91] Sie sollen deren überproportionale Lasten aufgrund der vergleichsweise hohen Langzeitarbeitslosigkeit decken. Hierfür erhält der Bund einen entsprechend höheren Anteil am Umsatzsteueraufkommen.

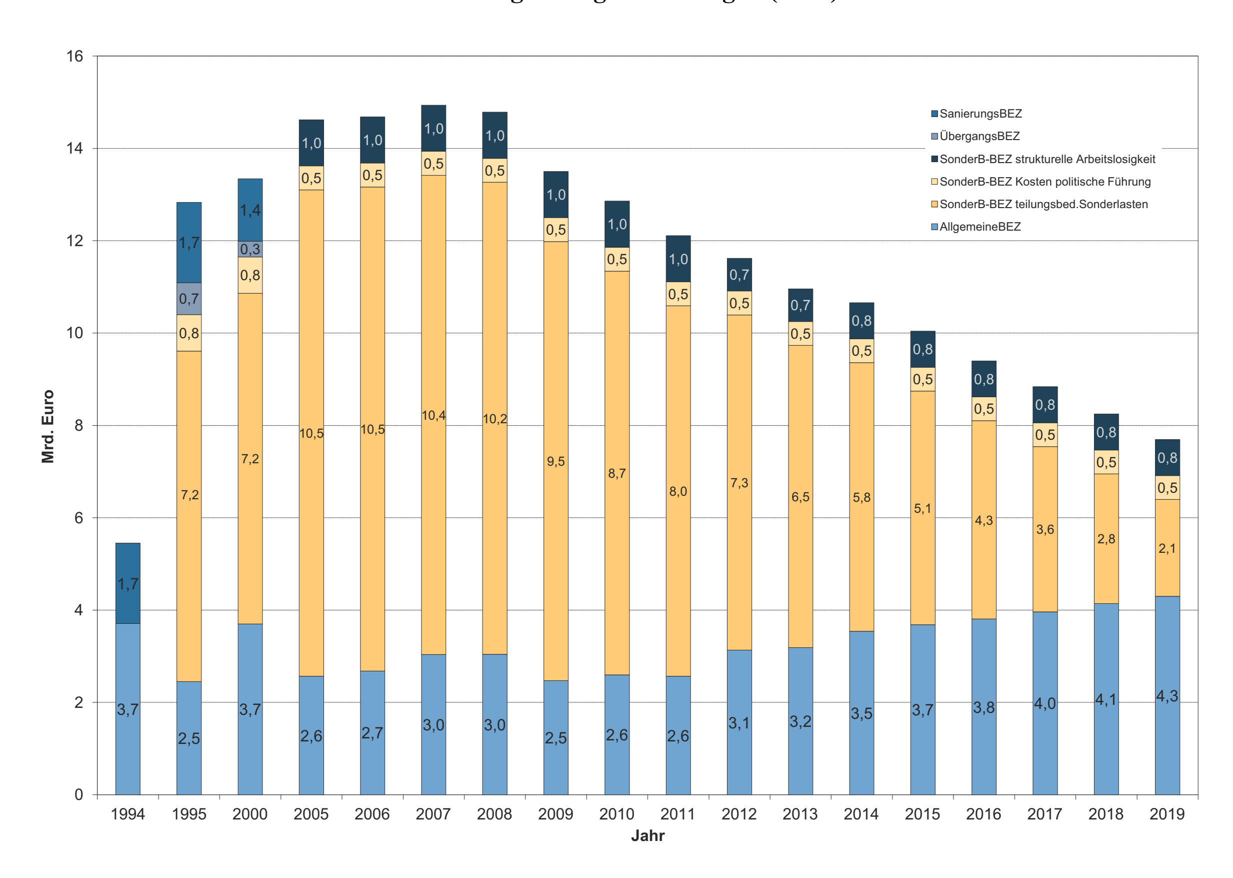
Seit dem Jahr 2007 sind die BEZ aufgrund der degressiven Ausgestaltung der Sonderbedarfs-BEZ (vgl. Nr. 2.5.2.2) rückläufig. Nach der Steuerschätzung werden im Jahr 2019 im Bundeshaushalt noch 7,7 Mrd. Euro an BEZ anfallen. Für die Neuregelung des Bund-Länder-Finanzausgleichs ab dem Jahr 2020 fordern die Länder vom Bund einstimmig eine Aufstockung der BEZ. Vor diesem Hintergrund drohen dem Bundeshaushalt beim vertikalen Finanzausgleich zusätzliche Belastungen.

[90] Auf Basis der Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2015.

[91] Nach den Überprüfungen der Sonderbedarfs-BEZ ergibt sich ein Ausgleichsbetrag von 710 Mio. Euro für die Jahre 2012 und 2013 sowie von 777 Mio. Euro ab dem Jahr 2014 – vgl. Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und der Bundeshaushaltsordnung vom 15. Juli 2013, BGBl. I S. 2395.

Abbildung 2.8

Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)



Erläuterung: In Pos. „Allgemeine BEZ“ sind die sogenannten Fehlbetrags-BEZ enthalten, die leistungsschwache Länder im Zeitraum 1995 bis 2004 erhielten; Übergangs-BEZ wurden im Zeitraum 1995 bis 2004 an finanzschwache alte Länder gewährt; Sonder-BEZ als Sanierungshilfen erhielten Bremen und das Saarland im Zeitraum 1994 bis 2004.

2.5.2.2 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen

Auf der Grundlage des Solidarpaktfortführungsgesetzes aus dem Jahr 2001 werden insbesondere die BEZ für die neuen Länder und Berlin weiterhin in einem hohen – wenn auch rückläufigen – Maße Steuereinnahmen des Bundes im Finanzplanungszeitraum binden. Die aus dem Korb I des Solidarpaktes II[92] zugewiesenen Sonderbedarfs-BEZ „zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft“ belaufen sich im Zeitraum von 2005 bis 2019 auf insgesamt 105,3 Mrd. Euro.

Die neuen Länder und Berlin erhalten die Sonderbedarfs-BEZ wegen teilungsbedingter Sonderlasten nach einem gesetzlich festgelegten Aufteilungsschlüssel. Die Mittel betrugen in den Jahren 2002 bis 2005 jährlich 10,5 Mrd. Euro und sind seit dem Jahr 2006 degressiv ausgestaltet. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums sind die vom Bund zu leistenden Jahresbeträge gesetzlich festgeschrieben. Sie vermindern sich von 5,1 Mrd. Euro (2015) auf 2,1 Mrd. Euro (2019).

Ungeachtet des Rückgangs dieser Sonderbedarfs-BEZ bewegen sich die Verpflichtungen des Bundes auf Basis der Solidarpakte I und II auf hohem Niveau:[93]

(1) Seit dem Jahr 1995 hat der Bund im Solidarpakt I seinen Anteil an der Umsatzsteuer zugunsten der Länder dauerhaft um sieben Prozentpunkte verringert. Im Jahr 2015 entspricht dies 12,9 Mrd. Euro an Mindereinnahmen.[94]

(2) Darüber hinaus hat der Bund als Zielgröße zugesagt, aus dem Korb II des Solidarpakts II 51 Mrd. Euro überproportionale Haushaltsleistungen für den Auf- und Ausbau wesentlicher Politikfelder[95] in den neuen Ländern bis zum Jahr 2019 zu erbringen.

(3) Nach der Übernahme der Schulden des „Erblastentilgungsfonds“[96] und des Fonds „Deutsche Einheit“[97] in die Bundesschuld belasten die Zins- und Tilgungsleistungen den Bundeshaushalt dauerhaft.

[92] Korb I umfasst die in § 11 Absatz 3 FAG gesetzlich fixierten BEZ, die im vertikalen Finanzausgleich gewährt werden.

[93] Von 1994 bis 2004 hat der Bund zudem für Sanierungshilfen zugunsten der beiden Länder Bremen und Saarland 15 Mrd. Euro an BEZ geleistet.

[94] Berechnungsbasis: Umsatzsteueraufkommen 2015 auf Basis der Steuerschätzung vom Mai 2015 nach Abzug der Vorabfestbeträge für Bund und Gemeinden.

[95] Dazu gehören insbesondere Wirtschaft, Verkehr, Wohnungs- und Städtebau, Forschung und Entwicklung, EU-Strukturfondsmittel, ökologische Altlasten und der Sportbereich.

[96] Schuldenstand des Erblastentilgungsfonds im Zeitpunkt der Schuldenübernahme (Anfang 1999): 155,9 Mrd. Euro.

[97] Schuldenstand des Fonds „Deutsche Einheit“ im Zeitpunkt der Schuldenübernahme (Anfang 2005): 38,7 Mrd. Euro.

Weitere Ausgaben des Bundes folgen vor allem aus der Mitfinanzierung der Alterssicherung in den neuen Ländern.[98]

Der Bund hat die aus dem Rückgang der Sonderbedarfs-BEZ frei werdenden Mittel in seiner Finanzplanung bis 2019 berücksichtigt. Dies hilft, die auf den Bundeshaushalt zukommenden zusätzlichen finanziellen Lasten aufzufangen, ohne den erforderlichen Sicherheitsabstand zur Obergrenze für die strukturelle Neuverschuldung verringern oder gar aufgeben zu müssen.

2.5.3 Sonstige Einnahmen

An sonstigen Einnahmen sind im Haushaltsentwurf 2016 zusammen 22,0 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. oben angegebene Tabelle 2.9). Den größten Einzelposten innerhalb dieser Einnahmen bilden die sogenannten sonstigen laufenden Einnahmen mit 8,3 Mrd. Euro. Hierunter fallen die Verwaltungseinnahmen aus Gebühren und Entgelten – wie insbesondere die Lkw-Maut mit 4,6 Mrd. Euro. Auf Entgelte sowie die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit entfällt der zweithöchste Posten mit 6,1 Mrd. Euro. Hierunter fallen der Bundesanteil am Reingewinn der Deutschen Bundesbank (2,5 Mrd. Euro), die Abführungen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (2,7 Mrd. Euro) sowie Gewinnabführungen aus Unternehmen, an denen der Bund beteiligt ist (0,4 Mrd. Euro).

Die Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen und der Verwertung von sonstigem Kapitalvermögen des Bundes (Privatisierungseinnahmen) machten in früheren Haushalten einen wesentlichen Teil der sonstigen Einnahmen aus. Der Bund hat sich vor allem seit Mitte der 1990er-Jahre verstärkt von seinen Beteiligungen getrennt. In den letzten zehn Jahren (2005 bis 2014) erreichten die Privatisierungseinnahmen insgesamt 35,3 Mrd. Euro.[99] Sie fielen in den Haushaltsjahren sehr unterschiedlich aus (vgl. Tabelle 2.10). Seit dem Jahr 2007 werden unter dem Titel für die Privatisierungseinnahmen auch Rückflüsse aus Darlehen des European Recovery Program (ERP) vereinnahmt. Mit der Neuordnung des ERP-Sondervermögens im Jahr 2007 hatte der Bund die Verbindlichkeiten und Forderungen des ERP übernommen. Es handelt sich um insgesamt 14,1 Mrd. Euro, die weitgehend vereinnahmt sind.

Im Haushaltsentwurf 2016 und im Finanzplan sind keine nennenswerten Einnahmen aus Kapitalveräußerungen mehr vorgesehen (Soll 2015: 0,9 Mrd. Euro). Für die Haushaltsfinanzierung haben sie insoweit keine Bedeutung mehr.

[98] Bundeshaushalt 2015: Bundeszuschuss an die allgemeine Rentenversicherung in den neuen Ländern von 8,7 Mrd. Euro; sonstige einigungsbedingte Leistungen zugunsten der Rentenversicherung in den neuen Ländern von 1,3 Mrd. Euro (nach Abzug der Ländererstattungen) sowie Unterstützung der geschlossenen Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern von 1,0 Mrd. Euro (nach Abzug der Ländererstattungen).

[99] Nicht einbezogen in diese Summe sind Einnahmen aus vorzeitigen Rückzahlungen bei Gewährleistungen in den Jahren 2004 bis 2006 (rund 18 Mrd. Euro) sowie aus Verwertungen der Forderungen des Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V. (ab 2013: Postbeamtenversorgungskasse) gegen die Postnachfolgeunternehmen in den Jahren 2005 bis 2007 (rund 16 Mrd. Euro).

Tabelle 2.10

Sonstige Einnahmen

Jahr	Sonstige Einnahmen	davon: Erlöse aus Beteiligungen und sonst. Kapitalvermögen[a]	
	in Mrd. Euro		in % der sonst. Einnahmen
2005	38,5	8,9	*23,1*
2006	29,2	0,8	*2,9*
2007	26,0	4,5	*17,3*
2008	31,5	5,6	*17,7*
2009	30,2	2,0	*6,5*
2010	33,4	2,2	*6,6*
2011	30,8	2,6	*8,4*
2012	28,2	3,5	*12,5*
2013	25,9	4,3	*16,4*
2014	24,7	1,0	*3,9*
2005–2014		**35,3**	

Erläuterung: Rundungsdifferenzen möglich.
[a] Kapitel 6002 Titel 133 01; ab 2007: einschließlich Rückflüsse von ERP-Darlehen.

2.6 Verschuldung und Schuldendienst

2.6.1 Schulden des Bundes und seiner Extrahaushalte

Die Schulden des Bundes setzen sich aus den Schulden des Kernhaushalts und der Extrahaushalte des Bundes zusammen. Zu den Extrahaushalten mit einem hohen Schuldenvolumen gehören insbesondere der FMS, der ITF, die Postbeamtenversorgungskasse sowie die FMS Wertmanagement.

Zum Jahresende 2014 betrug die Gesamtverschuldung des Bundes beim nicht-öffentlichen Bereich[100] 1 290 Mrd. Euro[101] (2013: 1 283 Mrd. Euro; vgl. Abbildung 2.9). Der Schuldenstand hat sich damit gegenüber der Verschuldung, die zu Beginn der 1990er-Jahre bestand (Ende 1989: 254 Mrd. Euro), etwa verfünffacht.

Von der Gesamtverschuldung 2014 entfielen auf die Schulden des Kernhaushalts des Bundes 1 093 Mrd. Euro (2013: 1 091 Mrd. Euro). Die Schulden der Extrahaushalte beliefen sich auf zusammen 197 Mrd. Euro[102] (2013: 192 Mrd. Euro); darunter entfielen

- 136,1 Mrd. Euro auf die FMS Wertmanagement,
- 25,5 Mrd. Euro auf den FMS,
- 19,9 Mrd. Euro auf den ITF sowie
- 12,6 Mrd. Euro auf die Postbeamtenversorgungskasse[103].

Vor allem im Jahr 2010 stiegen die Schulden gegenüber dem Vorjahr stark an. Dieser Anstieg ist überwiegend auf die Folgen der Stützungsmaßnahmen im Zuge der Finanzmarktkrise zurückzuführen.[104] So wurden im Jahr 2010 Risikopapiere der Hypo Real Estate in eine neu gegründete Abwicklungsanstalt, die FMS Wertmanagement, übertragen. Der Schuldenstandseffekt der FMS Wertmanagement lag Ende 2014 bei 136 Mrd. Euro (2013: 133,7 Mrd. Euro).

[100] Dazu zählen alle Wertpapierschulden (Geld- und Kapitalmarktpapiere sowie Kassenkredite und Kredite) – vgl. Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2014, Fachserie 14, Reihe 5, Qualitätsbericht und methodische Erläuterungen Nr. 11.3.

[101] Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2014, Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 1.1.1.

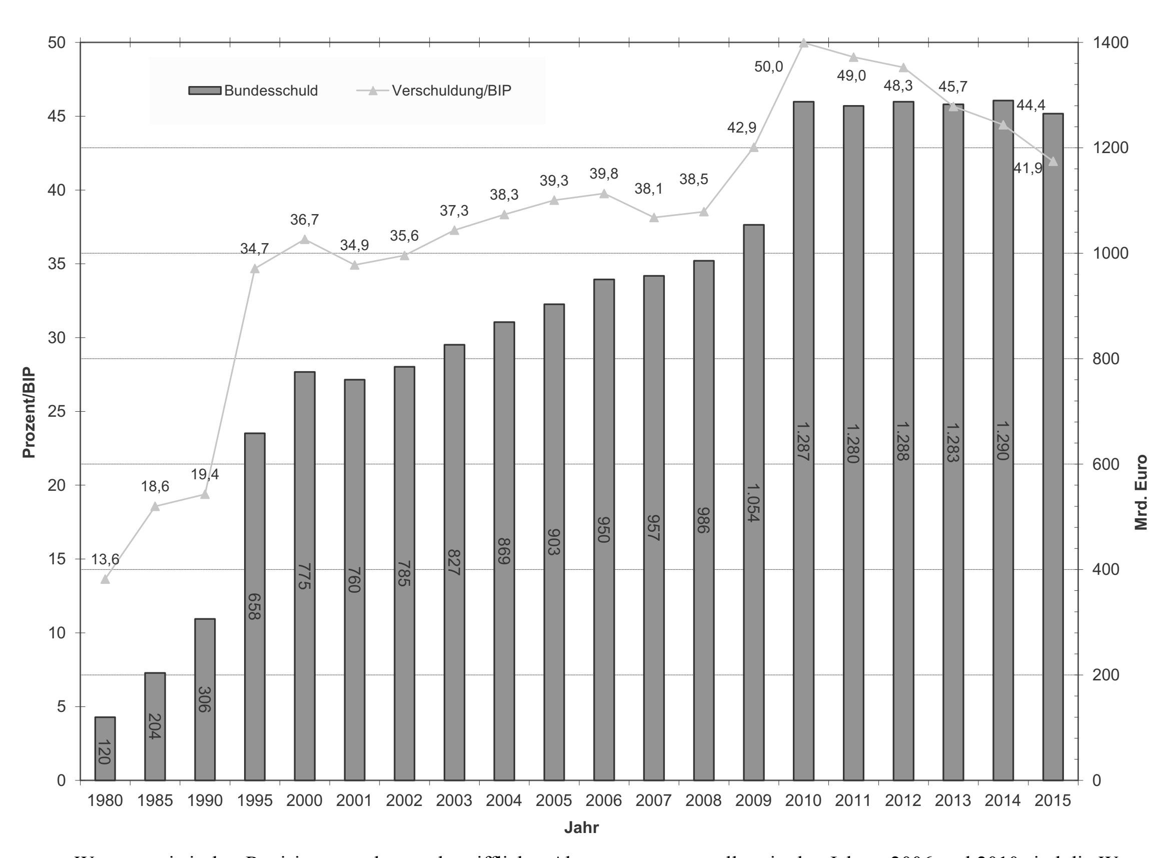
[102] Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2014, Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 1.2.1.

[103] Bis 2012: Bundes-Pensions-Service für Post- und Telekommunikation e.V.

[104] Der Effekt auf den Maastricht-Schuldenstand bei Bund, Ländern und Gemeinden aufgrund der Maßnahmen im Rahmen der Finanzmarktkrise ist nach Einschätzung des BMF im Jahr 2014 um weitere 0,9 Prozentpunkte auf 8,2 % des BIP zurückgegangen, vgl. BMF-Monatsbericht August 2015: Mittelfristige Finanzprojektion: Positive Aussichten für die öffentlichen Haushalte, S.16.

Abbildung 2.9

Verschuldung des Bundes und seiner Extrahaushalte



Erläuterung: Wegen statistischer Revisionen und neuer begrifflicher Abgrenzungen vor allem in den Jahren 2006 und 2010 sind die Werte zurückliegender Jahre zum Teil nur eingeschränkt vergleichbar.
Zudem hat die Umsetzung des neuen Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) in die deutschen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Herbst 2014 zu einer Erhöhung des Niveaus des nominalen BIP geführt; die Schuldenstandsquote des Bundes fällt daher um rund 1 bis 1,5 Prozentpunkte niedriger aus als in früheren Übersichten.

Zum Jahresende 2015 dürfte sich die Gesamtverschuldung des Bundes in der Größenordnung von 1,25 Billionen Euro bewegen. Für die Entwicklung der Gesamtverschuldung im Finanzplanungszeitraum ist Folgendes zu berücksichtigen:

- Die Verschuldung des Kernhaushalts des Bundes wird sich entsprechend der vorgesehenen Nettokreditaufnahmen entwickeln. Wenn der im Finanzplanungszeitraum bis 2019 vorgesehene Verzicht auf eine Neuverschuldung umgesetzt wird, wird der Schuldenstand zumindest nicht mehr aufgrund der Nettokreditaufnahme des Bundes wachsen.
- Soweit die Schulden des ITF getilgt werden, wird sich die Gesamtverschuldung verringern. Ebenso können mögliche Verwertungserlöse bei den Aktiva der FMS Wertmanagement sowie Finanzierungsüberschüsse im FMS den Schuldenstand verringern.[105] Eine Aussage, in welcher Größenordnung sich die Finanzmarktkrise dauerhaft auf den Schuldenstand auswirkt, kann erst nach Abwicklung aller Unterstützungsmaßnahmen getroffen werden.

Die Schulden des Bundes sind nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch in Relation zur volkswirtschaftlichen Leistungskraft angewachsen. Bis zum Jahr 2006 stiegen die Schulden auf 39,8 % des BIP an (vgl. Abbildung 2.9). Nach einer kurzen Konsolidierungsphase hat der Schuldenstand – insbesondere als Folge der oben angegebenen Finanzmarktkrise – im Jahr 2010 die 50 %-Marke erreicht und dürfte sich zum Jahresende 2015 bei rund 42 % des BIP einpendeln. Trotz des Rückgangs liegt diese Quote noch um 3 ½ Prozentpunkte über dem Stand vor der Finanzmarktkrise (2008).

2.6.2 Risiken für den Schuldendienst

Um fällig werdende Kredite früherer Jahre abzulösen, muss der Bund auch künftig neue Kredite aufnehmen. Die Schulden werden also nicht getilgt, sondern nur weitergewälzt. Die Anschlussfinanzierung wird im Kreditfinanzierungsplan ausgewiesen.[106]

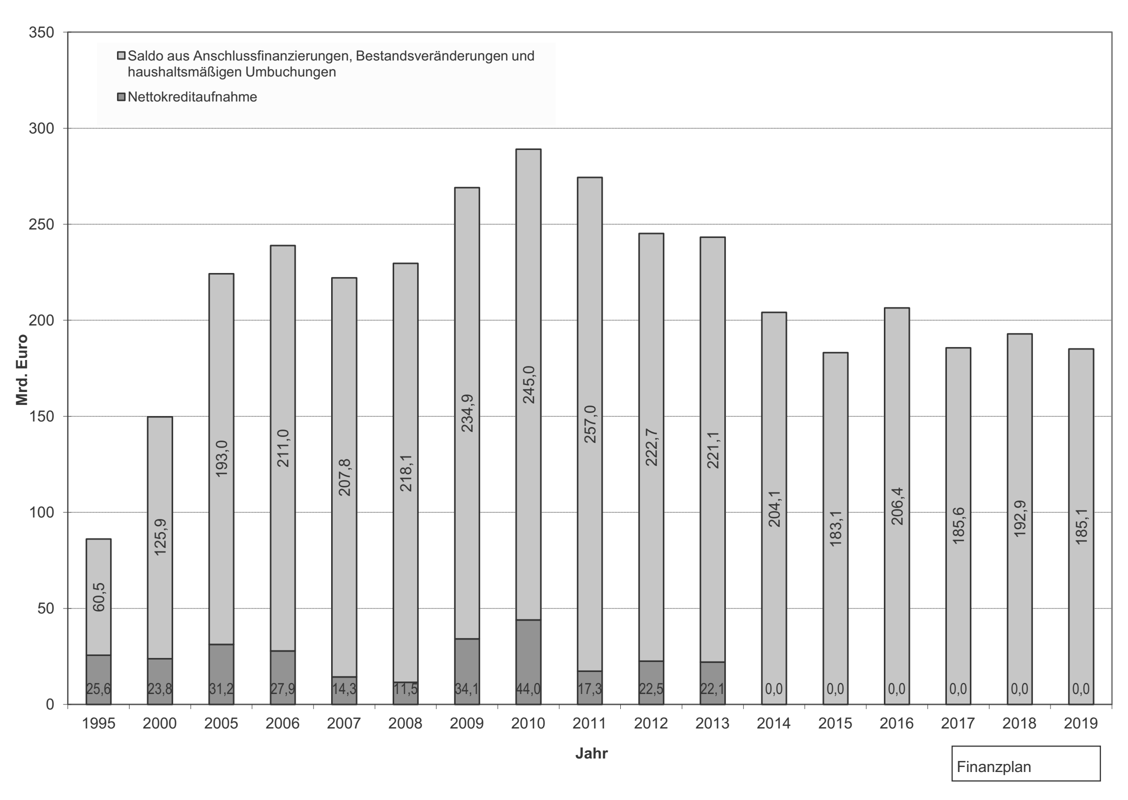
[105] Für das Jahr 2015 wird mit einem weiteren Rückgang des Finanzmarktkriseneffektes um rund ¾ Prozentpunkte gerechnet – vgl. Deutsches Stabilitätsprogramm Aktualisierung 2015 Nr. 4.5 „Entwicklung des Schuldenstands“ und Abbildung 6.

[106] Für 2016: Vgl. Gesamtplan des Haushaushaltsentwurfs 2016, Bundestagsdrucksache 18/5500, Teil IV.

Abbildung 2.10



Entwicklung der Bruttokreditaufnahme



Erläuterung: Ohne Kreditaufnahmen der Extrahaushalte „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ sowie „Investitions- und Tilgungsfonds“.

Die sich im Wesentlichen aus der Anschlussfinanzierung ergebende Bruttokreditaufnahme wurde im Abschluss des Haushaltsjahres 2014 mit 204,1 Mrd. Euro ausgewiesen. Auf Grundlage der im Finanzplan bis zum Jahr 2019 enthaltenen Kreditfinanzierungsübersicht[107] ist in den Folgejahren mit niedrigeren Bruttokreditaufnahmen zu rechnen (vgl. Abbildung 2.10). Diese werden allerdings immer noch eine durchschnittliche Größenordnung von jährlich 190 Mrd. Euro erreichen. Infolge der Zinsbewegungen auf den Geld- und Kapitalmärkten ist der Bundeshaushalt – ausgehend von einem im Langfristvergleich sehr niedrigen aktuellen Zinsniveau – nicht unerheblichen Zinsänderungsrisiken ausgesetzt (vgl. Nr. 2.4.6).

2.7 Gewährleistungen

2.7.1 Haushaltsgesetzlicher Ermächtigungsrahmen

Das Entschädigungsrisiko aus übernommenen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen kann mittel- und langfristig zu Belastungen für den Bundeshaushalt führen.

Der haushaltsgesetzliche Gewährleistungsrahmen stieg im Jahr 2009 aufgrund der in den Konjunkturpaketen I und II enthaltenen Hilfsmaßnahmen um 150 Mrd. Euro auf 470 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.11). Im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2016 ist ein Gewährleistungsrahmen von 486,4 Mrd. Euro ausgewiesen. Die haushaltsgesetzlichen Obergrenzen für Gewährleistungen wurden im Haushaltsvollzug regelmäßig nicht ausgeschöpft. Der Ausnutzungsgrad[108] zum jeweiligen Jahresende bewegte sich zwischen 63 % und 87 % (vgl. Tabelle 2.11). Zum Jahresende 2014 lag er bei 73,6 % (352,2 Mrd. Euro).

Die Übernahme von Gewährleistungen bedarf einer Ermächtigung durch Bundesgesetz. Die im Haushaltsgesetz enthaltenen Gewährleistungsermächtigungen umfassen insbesondere

- Ausfuhren,
- Direktinvestitionen im Ausland,
- die Binnenwirtschaft sowie
- Beteiligungen an internationalen Finanzinstitutionen.[109]

[107] Finanzplan 2015 bis 2019, Bundestagsdrucksache 18/5501, Tabelle 13.

[108] Hierbei werden die aufgrund der Ermächtigungen früherer Haushaltsgesetze übernommenen Gewährleistungen angerechnet, soweit der Bund daraus noch in Anspruch genommen werden kann oder soweit er in Anspruch genommen worden ist und für die erbrachten Leistungen keinen Ersatz erlangt hat.

[109] Eine detaillierte Auflistung der einzelnen Gewährleistungsrahmen einschließlich der diversen Gewährleistungszwecke enthält die Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen), vgl. Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 32 Nr. 69.

Tabelle 2.11

Haushaltsgesetzliche Gewährleistungen

Jahr	Einnahmen (einschl. Entgelte + Gebühren)[a]	Ausgaben (Entschädigungen Umschuldungen u. a.)	Saldo (Einnahmen./. Ausgaben)	Ermächtigungsrahmen (Haushaltsgesetz)	Ausnutzung zum Jahresende	Ausnutzungsgrad
	in Mrd. Euro					in %
1991	0,8	1,7	-0,9	177,7	128,7	*72,4*
1992	0,9	2,1	-1,1	187,9	142,3	*75,7*
1993	1,5	4,1	-2,5	188,0	146,7	*78,0*
1994	2,3	4,3	-2,0	194,1	155,1	*79,9*
1995	2,1	3,4	-1,3	199,4	161,4	*80,9*
1996	2,3	1,8	0,4	201,6	176,1	*87,4*
1997	2,6	2,8	-0,1	210,1	181,1	*86,2*
1998	2,2	1,9	0,3	217,8	187,6	*86,1*
1999	1,8	1,4	0,4	234,5	197,2	*84,1*
2000	1,8	2,3	-0,5	246,4	208,0	*84,4*
2001	3,2	1,5	1,7	264,3	230,9	*87,4*
2002	3,0	1,2	1,8	292,1	229,2	*78,5*
2003	3,1	1,2	1,9	303,5	230,6	*76,0*
2004	2,6	1,1	1,5	318,6	229,7	*72,1*
2005	9,5	1,4	8,1	308,6	229,1	*74,2*
2006	7,2	0,8	6,4	309,5	221,8	*71,7*
2007	1,0	0,7	0,3	309,8	217,5	*70,2*
2008	1,0	0,7	0,3	313,6	260,0	*82,9*
2009	1,2	0,6	0,6	469,5	331,2	*70,5*
2010	1,5	0,8	0,7	477,3	302,4	*63,4*
2011	1,6	0,8	0,8	445,6	322,0	*72,3*
2012	1,2	0,8	0,4	436,9	335,6	*76,8*
2013	1,4	0,6	0,8	449,4	342,1	*76,1*
2014	1,4	0,8	0,6	478,4	352,2	*73,6*
1991–2014	**57,1**	**38,6**	**18,5**			
2015 (Soll)	1,1	1,2	-0,1	476,9	361,3[b]	
2016 (HHE)	1,1	1,1	0,0	486,4		
2017 (Fpl)	1,0	1,1	-0,1			
2018 (Fpl)	0,9	1,1	-0,2			
2019 (Fpl)	0,9	1,0	-0,1			

Erläuterung: Ohne Garantien für Kredite im Rahmen der Hilfsmaßnahmen zur Stabilisierung des Euroraums.

[a] 2005 und 2006: einschließlich vorzeitiger Rückzahlungen („Prepayments“) von 6,8 bzw. 6,0 Mrd. Euro insbesondere von Russland (auf Altschulden der ehemaligen UdSSR) und Polen.

[b] Belegung am 30. Juni 2015 unter Einbeziehung der sog. endgültigen Schäden (14,4 Mrd. Euro zum Jahresende 2014), bei denen mit keinem Rückfluss mehr gerechnet wird.

Gewährleistungen sind Eventualverbindlichkeiten. Sie dürfen nur übernommen werden, wenn bei Vertragsschluss mit einer finanziellen Inanspruchnahme des Bundes nicht gerechnet werden muss. Entsprechend ihrer Sicherungsfunktion für den Gewährleistungsnehmer ist jedoch nicht auszuschließen, dass sich das Risiko in einem Teil der Fälle verwirklicht und der Schadensfall eintritt.

Auf den haushaltsgesetzlichen Ermächtigungsrahmen werden Zinsansprüche und Kosten der Gewährleistungsnehmer nur angerechnet, soweit dies gesetzlich oder bei der Übernahme der Gewährleistungen festgelegt wird.[110] Die von Gewährleistungen umfassten Zinsansprüche der Gewährleistungsnehmer gegenüber ihren Auftraggebern erhöhen das Risiko für den Bundeshaushalt, da der Bund auch für das mit den Zinsen verbundene Ausfallrisiko einzustehen hat.

2.7.2 Ermächtigungsrahmen zur Finanzmarktstabilisierung

Außerhalb der haushaltsgesetzlichen Gewährleistungen ist der Bund ermächtigt, zur Stabilisierung der Finanzmärkte bestimmten Finanzunternehmen Garantien bis zu 400 Mrd. Euro über den FMS bereitzustellen (vgl. Nr. 1.11.2). Mit dem Dritten Finanzmarktstabilisierungsgesetz wurde die Möglichkeit geschaffen, befristet von Anfang 2013 bis Ende 2014 erneut Maßnahmen nach dem Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz zu gewähren. Mit der Umsetzung der Bankensanierungs- und Abwicklungsrichtlinie ist die Antragsfrist für Maßnahmen nach dem Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz bis Ende 2015 verlängert worden. Die vom FMS bislang gewährten Garantien sind bis zum Jahresende 2013 ohne Inanspruchnahme vollständig zurückgeführt worden. Neue Anträge wurden seitdem nicht gestellt.

Der zu Jahresbeginn 2011 errichtete Restrukturierungsfonds soll mit seinem Instrumentarium dazu beitragen, in Schieflage geratene Finanzinstitute zu stabilisieren. Bis zum Inkrafttreten des Sanierungs- und Abwicklungsgesetzes Anfang 2015 wurde der Fonds über eine nationale Bankenabgabe (ursprüngliche Zielgröße: 70 Mrd. Euro) sowie bei Bedarf durch Sonderbeiträge finanziert. Sollten diese Mittel nicht ausreichen, kann er über eine Garantieermächtigung bis zu 100 Mrd. Euro und eine Kreditermächtigung für Restrukturierungsmaßnahmen bis zu 20 Mrd. Euro verfügen. Bislang sind diese Ermächtigungen nicht in Anspruch genommen worden.

Ab dem Jahr 2016 tritt für die am Einheitlichen Bankenabwicklungsmechanismus teilnehmenden Mitgliedstaaten der Europäischen Union ein einheitlicher Abwicklungsfonds an die Stelle nationaler Fonds. Das Zielvolumen soll ein Prozent der gedeckten Einlagen der Institute – geschätzt 55 Mrd. Euro – betragen (vgl. Nr. 1.11.2).

[110] § 3 Absatz 4 Haushaltsgesetz 2015.

2.7.3 Ermächtigungsrahmen zur Stabilisierung des Euroraums

Ebenfalls nicht im haushaltsgesetzlichen Ermächtigungsrahmen enthalten sind die Garantiezusagen Deutschlands bei den Stützungsmaßnahmen für den Euro.

2.7.3.1 Bilaterale Hilfen für Griechenland

Um den Erhalt der Zahlungsfähigkeit Griechenlands zu sichern, haben die Mitglieder des Euroraums Anfang Mai 2010 bilaterale Kredite im Umfang von bis zu 80 Mrd. Euro zugesagt. Auf Deutschland entfällt ein Anteil von 22,4 Mrd. Euro. Die Darlehensvergabe hat die Kreditanstalt für Wiederaufbau übernommen. Im Rahmen des ersten Griechenlandprogramms wurden von den Eurostaaten 52,9 Mrd. Euro ausgezahlt; der deutsche Anteil beträgt 15,2 Mrd. Euro. Die verbleibenden Programmmittel wurden in das zweite Hilfspaket für Griechenland überführt, dessen Kredite über die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) vergeben werden (vgl. Nr. 2.7.3.3).

2.7.3.2 Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus

Aus dem Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) können bis zu 60 Mrd. Euro an Krediten bereitgestellt werden, die im Bedarfsfall durch Anleihen der Europäischen Union finanziert werden. Die Kommission ist ermächtigt, Kredite im Namen der Europäischen Union am Kapitalmarkt aufzunehmen und an zu stützende Mitgliedstaaten auszureichen.[111] Es besteht ein Risiko für den Bundeshaushalt, wenn ein begünstigter Mitgliedstaat seine Tilgungs- und Zinszahlungen nicht erbringen kann und das von der Europäischen Union gewährte Darlehen aus dem EU-Haushalt bedient werden müsste. Sollten Umschichtungen innerhalb des EU-Haushalts nicht möglich sein, müssten alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union die finanziellen Lasten entsprechend ihrem Finanzierungsanteil tragen. Einen Teil der finanziellen Hilfen für Irland und Portugal erbringt der EFSM mit 48,5 Mrd. Euro (Irland: 22,5 Mrd. Euro; Portugal: 26,0 Mrd. Euro). Hiervon sind 46,8 Mrd. Euro ausgezahlt oder freigegeben. Griechenland wurde durch den EFSM ein kurzfristiges Überbrückungsdarlehen von 7,2 Mrd. Euro gewährt. Portugal wird die noch nicht freigegebenen Restbeträge von 1,7 Mrd. Euro nicht mehr in Anspruch nehmen. Auf den Bundeshaushalt entfallen entsprechend dem deutschen Anteil am EU-Haushalt rund 20 %.[112]

2.7.3.3 Europäische Finanzstabilisierungsfazilität

Die zeitlich befristete Zweckgesellschaft EFSF wurde von den Euro-Mitgliedstaaten am 7. Juni 2010 mit dem Ziel gegründet, mit Krediten von bis zu 440 Mrd. Euro eine drohende Zahlungsunfähigkeit von Euro-Mitglied-

[111] Artikel 2, Absatz 1, 2. Unterabsatz VO (EU) Nr. 407/2010.

[112] Es handelt sich hierbei nicht um eine Gewährleistung im haushaltsrechtlichen Sinne, sondern um eine eventuelle (Zahlungs-)Verpflichtung an den Haushalt der Europäischen Union.

staaten abzuwenden. Zur Absicherung der Refinanzierung am Kapitalmarkt hat die Zweckgesellschaft Garantien von den Euro-Mitgliedstaaten erhalten. Der Beitragsschlüssel aller Vertragsparteien basiert auf dem Schlüssel für die Zeichnung von Kapital der EZB (ursprünglicher deutscher Gewährleistungsrahmen: 123 Mrd. Euro).

Um ein gutes Rating für die EFSF-Anleihen und damit eine möglichst kostengünstige Refinanzierung der EFSF auf den Kapitalmärkten sicherzustellen, ist eine Übersicherung von bis zu 165 % der Anleihen mit Garantien vorgesehen. Deshalb wurde das Garantievolumen der EFSF im Jahr 2011 auf rund 780 Mrd. Euro erhöht, um die vereinbarte maximale Darlehenskapazität der EFSF von 440 Mrd. Euro in vollem Umfang bereitstellen zu können. Mit dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus (StabMechG) hat der Bund die deutsche Gewährleistungsermächtigung entsprechend angepasst. Der von Deutschland zur Verfügung zu stellende Gewährleistungsrahmen wurde von 123 Mrd. Euro um 88 Mrd. Euro auf 211 Mrd. Euro erhöht. Seit dem 1. Juli 2013 gibt die EFSF keine neuen Kreditzusagen mehr.

2.7.3.4 Europäischer Stabilitätsmechanismus

Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) hat seine Tätigkeit im Oktober 2012 aufgenommen. Er soll zusammen mit dem Fiskalvertrag das Euro-Währungsgebiet nachhaltig stabilisieren. Der ESM ist nach dem Beitritt Litauens am 3. Februar 2015 mit einem Stammkapital von 704,8 Mrd. Euro ausgestattet. Dieser Betrag teilt sich auf in 80,5 Mrd. Euro eingezahltes und 624,3 Mrd. Euro abrufbares Kapital. Er soll als dauerhafter Rettungsschirm den Mitgliedstaaten des Euroraums im Bedarfsfall Stabilitätshilfen gewähren. Das maximale Ausleihvolumen beträgt 500 Mrd. Euro.

Der Beitragsschlüssel aller Vertragsparteien beim ESM basiert – wie bei der EFSF – auf dem Schlüssel für die Zeichnung von Kapital der EZB (Deutscher Anteil: 26,96 %). Der finanzielle Gesamtrahmen der deutschen Beteiligung am ESM beträgt dementsprechend rund 190 Mrd. Euro bestehend aus 21,7 Mrd. Euro einzuzahlendem[113] und 168,3 Mrd. Euro abrufbarem Kapital. Die deutsche Beteiligung am ESM darf ohne Zustimmung des Deutschen Bundestages nicht erhöht werden.

Nach Übernahme der einheitlichen europäischen Bankenaufsicht durch die EZB ist das Instrumentarium des ESM erweitert worden.[114] Danach können aus dem ESM bis zu 60 Mrd. Euro für Maßnahmen zur direkten Rekapitalisierung von Finanzinstituten bereitgestellt werden. Hierbei gilt eine klare Haftungskaskade: Zunächst haften private Anteilseigner und Gläubiger des oder der betroffenen Institute. Danach sind Mittel nationaler Bankenfonds bzw. ab dem Jahr 2016 eines gemeinsamen Abwicklungsfonds[115] einzusetzen. Ist der betreffende Mitgliedstaat auch mithilfe eines ESM-Darlehens (indirekte Bankenrekapitalisierung) nicht in der Lage, einen etwaigen verbleibenden Rekapitalisierungsbedarf zu decken, kann der ESM auf Antrag des betreffenden Mitgliedstaates als letztes Mittel und unter Auflage direkt eine Bankenrekapitalisierung durchführen.

2.7.4 Gesamtschau

Im Zeitraum 1991 bis 2014 überstiegen die Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen[116] die Ausgaben für Entschädigungsleistungen aus Gewährleistungen[117] um 18,5 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.11).

Diesem in der Vergangenheit günstigen finanzwirtschaftlichen Ergebnis stehen allerdings im Hinblick auf die Maßnahmen zur Eurostabilisierung Risiken gegenüber. So beläuft sich der theoretisch mögliche deutsche Anteil an den Maßnahmen zum Schutz des Euro auf maximal rund 310 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.12).[118]

Diese Summe setzt sich zusammen aus

- dem rechnerischen deutschen Anteil[119] an den Hilfsprogrammen der EFSF für Griechenland, Portugal und Irland (einschließlich Übersicherung) zuzüglich eines Liquiditätspuffers bis zu einer Höhe von maximal 15 Mrd. Euro im Jahresdurchschnitt,
- dem deutschen Haftungsanteil für den ESM von höchstens 190 Mrd. Euro,
- dem rechnerischen deutschen Anteil an den gewährten Hilfen durch den EFSM für Irland und Portugal sowie
- der deutschen Beteiligung an den ausgezahlten bilateralen Hilfen aus dem ersten Hilfspaket zugunsten Griechenlands (deutscher Anteil: 27,92 %).

Ob und inwieweit sich die mit den übernommenen Gewährleistungen verbundenen Ausfallrisiken als Schäden realisieren, hängt von der weiteren Entwicklung der europäischen Staatsschuldenkrise ab. Die Programmländer Irland, Spanien und Portugal haben ihr Finanzhilfeprogramm beendet und erhalten somit keine weiteren Mittel aus dem EFSF, EFSM oder ESM. Hinsichtlich der Kredite der EFSF für das Programmland Griechenland liegt der deutsche Anteil rechnerisch bei 38,1 Mrd. Euro. Unter Einbeziehung der ausgezahlten bilateralen Hilfen (15,2 Mrd. Euro) beläuft sich das auf den Bund entfallende Garantievolumen zugunsten Griechenlands auf 53,3 Mrd. Euro.

---

[113] Die deutschen Beteiligungsmittel sind in den Haushalten 2012, 2013 (je zwei Tranchen) und 2014 (eine Tranche) veranschlagt.

[114] Vgl. dazu Gesetz zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes vom 29. November 2014; Gesetz zur Änderung der Finanzhilfeinstrumente nach Artikel 19 des Vertrages vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus.

[115] Die EU-Verordnung für den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus – Verordnung (EU) Nr. 806/2014 – ist am 19. August 2014 in Kraft getreten.

[116] Einschließlich der Entgelte und Gebühren im Zusammenhang mit der Bewilligung von Gewährleistungen sowie der Zinseinnahmen aus bereits entschädigten Forderungen.

[117] Ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben für Entschädigungsleistungen.

[118] Anteil Deutschlands an der sog. Brandmauer – vgl. dazu Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330 Nr. 2.8.4.

[119] Garantien werden für die Finanzierungsgeschäfte der EFSF übernommen; eine Zuordnung des Haftungsanteils Deutschlands an einzelnen Programmen der EFSF ist daher nur rechnerisch möglich.

Tabelle 2.12

Deutscher Anteil an Maßnahmen zur Stabilisierung des Euro

	Kreditvergabe-kapazität	Ausschöpfung	Deutscher Anteil
	in Mrd. Euro		
EFSF	440,0	203,2[a]	91,6[c]
ESM	500,0	50,3[b]	190,0[d]
EFSM – gewährte Hilfen		54,0[e]	10,8
Griechenland – ausgezahlte bilaterale Hilfen		52,9	15,2

Erläuterung: Stand: 30. Juni 2015.

a Bezogen auf die zugesagten Programmmittel und einschließlich Liquiditätspuffer von 15,0 Mrd. Euro ohne Übersicherung. Das EFSF-Programm für Griechenland ist am 30. Juni 2015 abgelaufen; die verbleibenden Programmmittel von 13,6 Mrd. Euro sind nicht mehr abrufbar.

b Davon ausbezahlt: 47,0 Mrd. Euro; aufgrund von vorfristigen Teilrückzahlungen Spaniens beträgt das aktuelle Ausleihvolumen 38,2 Mrd. Euro.

c Inanspruchnahme bezogen auf die von der EFSF mit Stand 30. Juni 2015 getätigten Refinanzierungsgeschäfte (für Programme und Liquiditätspuffer) von rund 199,5 Mrd. Euro.

d Der deutsche Anteil bezieht sich auf das maximale Garantievolumen (Kreditvergabekapazität) des ESM; eine Zuordnung des Haftungsanteils Deutschlands an einzelnen Hilfsmaßnahmen ist nicht möglich, da Deutschland für die Finanzierungsgeschäfte des ESM keine Gewährleistungen bereitstellt.

e Portugal hat auf die weitere Auszahlung von zugesagten Mitteln in Höhe von 1,7 Mrd. Euro verzichtet. Griechenland wurde durch den EFSM ein kurzfristiges Überbrückungsdarlehen von 7,2 Mrd. Euro gewährt.

Von der maximalen Kreditvergabekapazität des ESM von 500 Mrd. Euro sind derzeit rund 47 Mrd. Euro durch Finanzhilfeprogramme zugunsten von Spanien und Zypern belegt. Griechenland hat im Juli 2015 Finanzhilfen des ESM beantragt. Die Institutionen schätzen den Finanzbedarf für dieses dritte Hilfspaket auf 82 bis 86 Mrd. Euro.

2.8 Europäische Fiskalregeln und nationale Schuldenregel

2.8.1 Überwachung der Stabilitätsverpflichtungen

Auf europäischer Ebene hat Deutschland sich verpflichtet, sein gesamtstaatliches öffentliches Defizit und den Schuldenstand zu begrenzen und verbindliche Fiskalregeln einzuhalten:

(1) Nach Artikel 126 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union überwacht die Europäische Kommission die Einhaltung der Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten anhand folgender zwei Referenzwerte (sog. Maastricht-Kriterien), die nicht überschritten werden dürfen:

- Das öffentliche Defizit (Defizitquote): maximal 3 % des BIP.
- Der öffentliche Schuldenstand (Schuldenstandsquote): maximal 60 % des BIP.

(2) Im Stabilitäts- und Wirtschaftspakt (SWP) haben die Mitgliedstaaten ergänzend festgelegt, mittelfristig nahezu ausgeglichene oder Überschüsse ausweisende Haushalte anzustreben. Als Folge der europäischen Staatsschuldenkrise wurde der SWP als Teil eines Pakets von sechs europäischen Rechtsakten verschärft (sog. Sixpack). Sie traten zum Jahresende 2011 in Kraft. Das Paket enthält folgende wesentliche Regelungen für die haushalts- und wirtschaftspolitische Überwachung:

- Im präventiven Arm des SWP setzt sich jeder Mitgliedstaat ein mittelfristiges Haushaltsziel, das bei den Staaten, die am Euro teilnehmen oder davorstehen, ein strukturelles Defizit von 1 % des BIP nicht überschreiten darf. Hierdurch soll ein Sicherheitsabstand zur Defizitquote von 3 % (korrektiver Arm) eingehalten werden. Wird dieses mittelfristige Haushaltsziel nicht erreicht, verpflichtet sich der Mitgliedstaat, sein strukturelles Defizit abzubauen. Eine neue Ausgabenregel gibt vor, dass das Ausgabenwachstum grundsätzlich durch die mittelfristige Wachstumsrate des Produktionspotenzials begrenzt wird.
- Weicht ein Mitgliedstaat erheblich von seinem Mittelfristziel oder seinem Anpassungspfad ab, können bereits im präventiven Arm Sanktionen verhängt werden. Sie unterbleiben nur, wenn eine Mehrheit im Rat sie stoppt (quasi-automatische Sanktion). Als Sanktion ist eine verzinsliche Einlage von bis zu 0,2 % des BIP möglich.
- Im korrektiven Arm des SWP wird außer der Einhaltung der Defizitquote von 3 % des BIP auch die Rückführung der Schuldenstandsquote geregelt. Mitgliedstaaten mit einer Schuldenstandsquote von über 60 % des BIP sind nunmehr grundsätzlich verpflichtet, die Referenzwertüberschreitung im Durchschnitt jährlich um ein Zwanzigstel abzubauen (sog. 1/20-Regel). Ein Verstoß kann sanktioniert werden.

(3) Am 2. März 2012 unterzeichneten 25 Mitgliedstaaten den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag).[120] Der Fiskalvertrag knüpft an den verschärften SWP an und legt insbesondere folgende Verpflichtungen fest:

- Das strukturelle Defizit eines Vertragsstaats muss dem länderspezifischen mittelfristigen Haushaltsziel mit einer Obergrenze von nicht mehr als 0,5 % des BIP entsprechen. Eine Obergrenze von bis zu 1,0 % des BIP ist nur zulässig, wenn der Schuldenstand deutlich unter 60 % des BIP liegt und die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gering sind. Die Vertragsstaaten stellen eine rasche Annäherung an ihr mittelfristiges Ziel sicher.[121]

- Das so definierte mittelfristige Haushaltsziel ist innerhalb eines Jahres nach dem Inkrafttreten des Vertrages in nationale Regeln von verbindlicher und dauerhafter Art umzusetzen. Die nationalen Regeln sollen vorzugsweise auf Verfassungsebene oder vergleichbarer Ebene verankert werden. Diese Verpflichtung kann vor dem Europäischen Gerichtshof durch die anderen Vertragsstaaten eingeklagt werden.

- Auf nationaler Ebene ist ein Korrekturmechanismus einzurichten. Dieser soll automatisch ausgelöst werden, wenn erhebliche Abweichungen vom mittelfristigen Haushaltsziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad eintreten. Der Korrekturmechanismus soll sich auf gemeinsame Grundsätze stützen, die von der Europäischen Kommission festgelegt wurden.[122]

- Die Differenz zwischen der tatsächlichen Schuldenstandsquote und dem 60 %-Referenzwert ist um durchschnittlich ein Zwanzigstel jährlich abzubauen.[123]

(4) Neben der Reform des SWP wurde eine eigenständige Überwachung nationaler Wirtschaftspolitiken zur Vermeidung und Korrektur makro-ökonomischer Ungleichgewichte eingeführt (Verordnung des Sixpacks). Hierdurch soll der präventive Arm des SWP unterstützt und die Krisenprävention ausgebaut werden. In diesem Verfahren wird das Risiko gesamtwirtschaftlicher Ungleichgewichte für alle Mitgliedstaaten jährlich bewertet. Im Jahr 2015 wurde für Deutschland eine vertiefte Prüfung durchgeführt.[124]

(5) Als weiteren Baustein haben die Mitgliedstaaten erstmals im Jahr 2011 ihre Haushalts- und Wirtschaftspolitik vor Abschluss der nationalen Haushaltsverfahren in einem Europäischen Semester[125] abgestimmt. Das Europäische Semester folgt einem festgelegten Ablauf über die Dauer von sechs Monaten. Auf Grundlage des Jahreswachstumsberichts der Europäischen Kommission[126] berät der Europäische Rat im März über prioritäre Maßnahmen für die Europäische Union. Die nationalen Regierungen legen bis April ihre nationalen Reformprogramme sowie ihre Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme vor. Auf dieser Grundlage erarbeitet die Kommission bis Juni für jeden Mitgliedstaat eine länderspezifische Empfehlung, die anschließend vom Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) beschlossen und vom Europäischen Rat gebilligt wird. Die Empfehlungen sollen von den Mitgliedstaaten anschließend bei der Aufstellung ihrer nationalen Haushalte berücksichtigt werden.

(6) In der zweiten Jahreshälfte schließt sich die haushaltspolitische Koordinierung der Mitgliedstaaten an. Das Europäische Parlament und der Rat haben mit zwei weiteren Verordnungen für den Euro-Währungsraum (sog. Twopack)[127] die Voraussetzungen für eine Überprüfung der nationalen Haushaltsplanungen und eine strengere Haushaltsüberwachung geschaffen. Die Mitgliedstaaten der Eurozone legen der Europäischen Kommission jährlich im Oktober eine aktuelle Übersicht über die Haushaltsplanung für das nächste Jahr vor. Die Kommission kann verlangen, den Haushaltsplan abzuändern.

---

[120] Der Vertrag ist am 1. Januar 2013 in Kraft getreten. Er ist kein Bestandteil des EU-Rechts, sieht aber vor, dass sein Inhalt innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten in den Rechtsrahmen der Europäischen Union überführt werden soll. Die Artikel 3 bis 8 des Titels III des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion regeln den „Fiskalpolitischen Pakt“.

[121] Zum Schuldenstand enthält der Fiskalvertrag die Vorgabe des SWP, dass eine Schuldenstandsquote über 60 % des BIP jährlich um 1/20 zurückzuführen ist.

[122] COM (2012) 342 final vom 20. Juni 2012, Gemeinsame Grundsätze für nationale fiskalpolitische Korrekturmechanismen.

[123] Diese Vorgabe des Fiskalvertrages ist bereits im reformierten SWP enthalten.

[124] Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank und den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, „Warnmechanismusbericht“ 2015, COM (2014) 904 final.

[125] Das Europäische Semester ist mit der Verordnung (EU) 1175/2011 im SWP institutionalisiert.

[126] Für das Jahr 2015: „Jahreswachstumsbericht 2015“, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank vom 28. November 2014, COM (2014) 902 final.

[127] Verordnung (EG) Nr. 472/2013 des Europäischen Parlaments und Rates vom 21. Mai 2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind, ABl. L 140 vom 27. Mai 2013; Verordnung (EG) Nr. 473/2013 des Europäischen Parlaments und Rates vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, ABl. L 140 vom 27. Mai 2013.

2.8.2 Defizit- und Schuldenstandsquote

Seit dem Jahr 2000 entwickelten sich die gesamtstaatlichen Defizit- und Schuldenstandsquoten in Deutschland wie folgt:

(1) Die öffentliche Defizitquote (negativer Finanzierungssaldo) bewegte sich in den Jahren 2000 bis 2006 zwischen 1,5 % (2000) und 4,2 % (2003) des BIP. Bis zu den Jahren 2007 und 2008 verbesserte sich der Finanzierungssaldo deutlich (vgl. Abbildung 2.11). Diese Verbesserung war allerdings nicht nachhaltig, denn aufgrund der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise erreichte die Defizitquote im Jahr 2010 mit 4,2 % wieder den Spitzenwert des Jahres 2003. Die öffentlichen Haushalte konnten die Folgen der Krise aber schnell überwinden, wie der weitere Verlauf zeigt: Bereits im Jahr 2011 verbesserte sich die Defizitquote auf 1,0 % des BIP und betrug in den Jahren 2012 und 2013 noch 0,1 % des BIP. Im Jahr 2014 wurde ein Überschuss von 0,3 % des BIP erzielt. Für die Jahre 2015 und 2019 rechnet die Bundesregierung mit einem ausgeglichenen (2016 und 2017) oder einem leicht positiven tatsächlichen Finanzierungssaldo. Beim strukturellen Finanzierungssaldo wird für den gesamten Zeitraum ein Überschuss erwartet, der sich in den Finanzplanungsjahren 2017 bis 2019 auf ½ % des BIP belaufen soll. Deutschland erfüllt damit hinsichtlich des tatsächlichen und des strukturellen Finanzierungssaldo die europäischen Vorgaben.

(2) Die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote erhöhte sich im Zeitraum 2000 bis 2010 mit leichter Erholung in den Jahren 2006 bis 2008 stetig und erreichte mit 80,7 % des BIP ihren Höchstwert (vgl. Abbildung 2.12). Grund für den hohen Anstieg im Jahr 2010 waren insbesondere die Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung. Nach einem Rückgang im Jahr 2011 ist die Schuldenstandsquote im Jahr 2012 nochmals leicht auf 79,5 % des BIP angestiegen. Dies ist im Wesentlichen auf die deutsche Beteiligung an weiteren Hilfsmaßnahmen zur Bekämpfung der europäischen Staatsschuldenkrise zurückzuführen (EFSF-Garantien[128] und Einzahlungen in den ESM – vgl. Nr. 2.7.3.4). Seitdem ist die Schuldenstandsquote rückläufig. Dies beruht insbesondere auf der positiven Entwicklung der öffentlichen Haushalte und der Rückführung der Portfolios in den zur Bewältigung der Finanzmarktkrise gegründeten Abwicklungsanstalten. Nach den Projektionen der Bundesregierung[129] soll die Schuldenstandsquote bis zum Jahresende 2015 auf 71 ½ % des BIP und bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2019 auf 61 ½ % des BIP zurückgehen. Sie würde dann fast wieder den Referenzwert von 60 % des BIP erreichen.[130] Damit würde Deutschland die Vorgabe des SWP sowie des Fiskalvertrages (1/20-Regel) zur Rückführung der Schuldenstandsquote einhalten (vgl. Nr. 2.8.1 (2) und (3)).

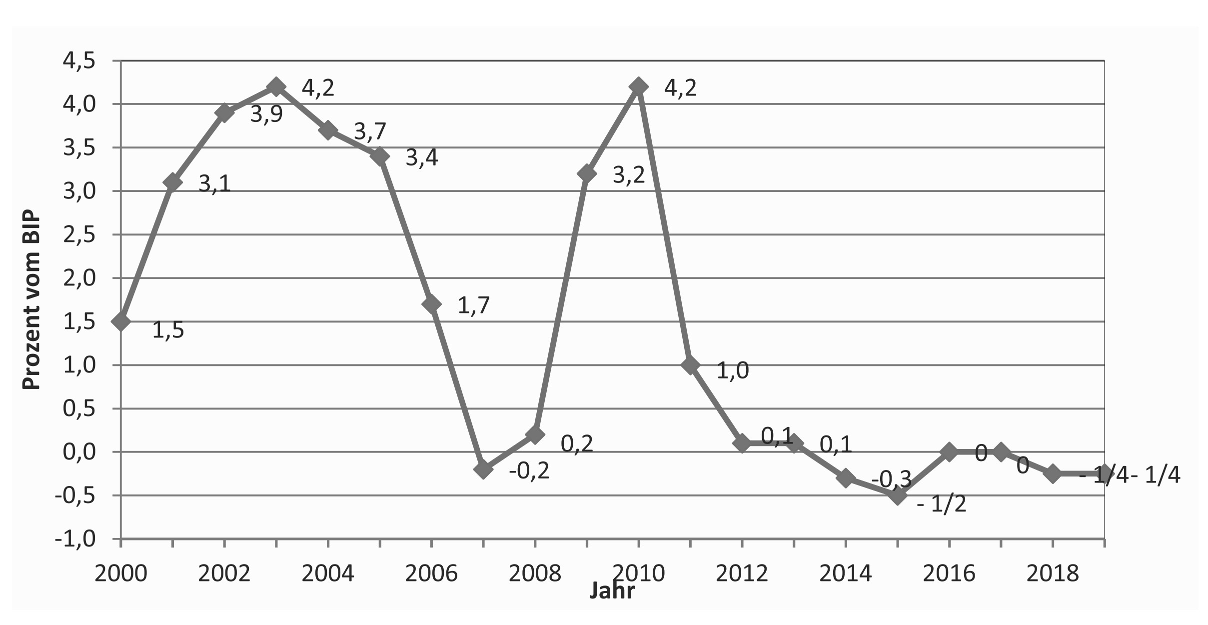
[128] Die Mitgliedstaaten haben Garantien für Kredite der EFSF an Griechenland, Irland und Portugal übernommen, die anteilig im Maastricht-Schuldenstand der Geberländer erfasst werden. Dies liegt darin begründet, dass die EFSF keine internationale Institution ist und die Kreditvergabe daher statistisch den jeweiligen Geberländern zugerechnet wird.

[129] Deutsches Stabilitätsprogramm, Aktualisierung 2015, Nr. 4.5.

[130] Bereinigt um die Effekte aus der Finanzmarkt- und der Staatsschuldenkrise würde der Wert im Jahr 2016 wieder unter 60 % des BIP liegen.

Abbildung 2.11

Entwicklung der Defizitquote

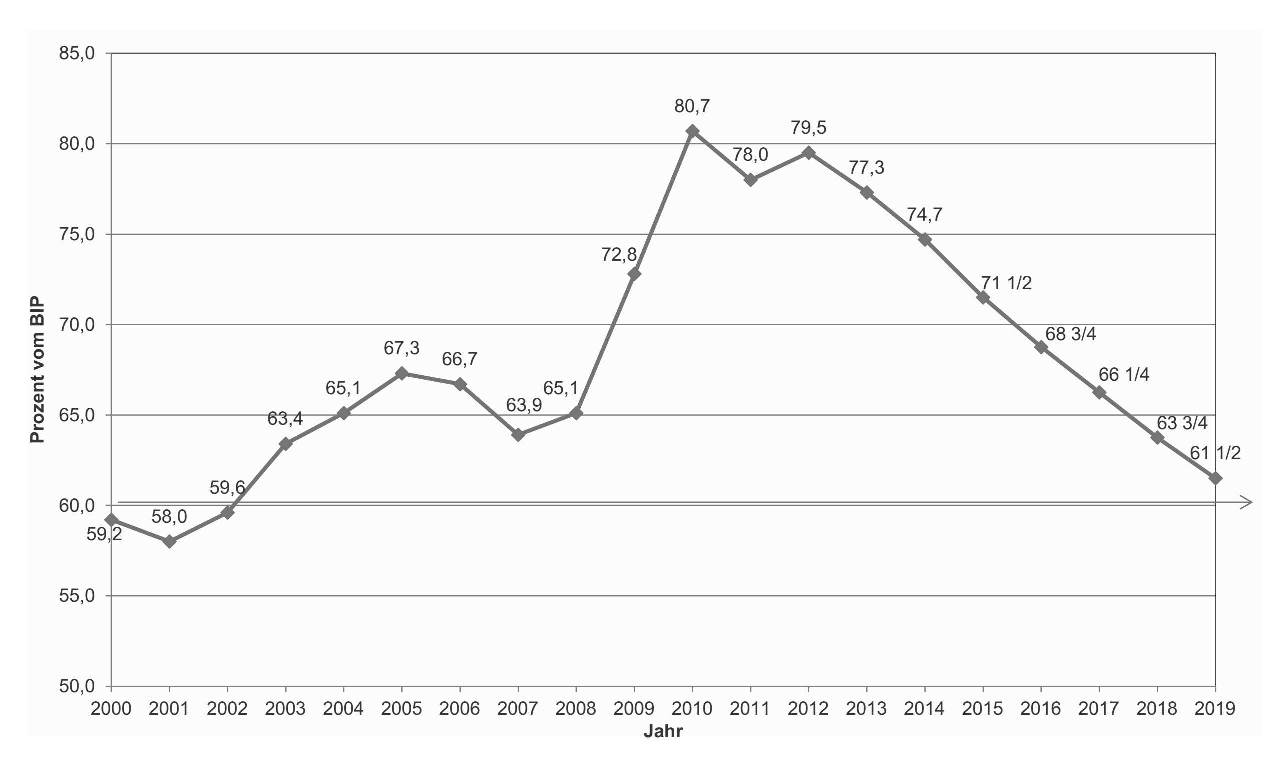


Erläuterung: Der Pfeil bildet den Referenzwert für das nominale Defizit ab.
Im Jahr 2000: ohne Mobilfunkerlöse – inklusive dieses Effekts wies der Staatshaushalt einen Überschuss von 0,9 % des BIP auf.

Quelle: Für die Jahre bis 2014: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Tabelle 1.11, in: Fachserie 18 Reihe 1.5 vom 7. September 2015. Für die Jahre ab 2015: BMF-Sommerprojektion, die dem Arbeitskreis Stabilitätsrat am 9. Juli 2015 vorgelegt wurde, Monatsbericht August 2015, Tabelle 2 und Abbildung 3.

Abbildung 2.12

Entwicklung der Schuldenstandsquote



Erläuterung: Der Pfeil bildet den Referenzwert für die Schuldenstandsquote ab.
Quelle: Für die Jahre ab 2015: BMF-Sommerprojektion, Monatsbericht August 2015, Tabelle 2.

Neben den oben beschriebenen Gründen beruht dieses positive Szenario auch zu einem Teil darauf, dass die Umsetzung des neuen Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) in die deutschen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Herbst 2014 zu einer Erhöhung des Niveaus des nominalen BIP geführt hat. Als Folge hiervon sinkt die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote für den gesamten von der Revision betroffenen Zeitraum (ab 1991) um rund 2 Prozentpunkte. Unabhängig hiervon ist der vorgesehene nachhaltige Abbau der Schuldenstandsquote richtig, um die öffentlichen Haushalte auf absehbare Belastungen und Risiken vorzubereiten und damit zukunftsfester zu machen, insbesondere vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung.

2.8.3 Empfehlungen des Rates der Europäischen Union für 2015/2016

Im Frühjahr 2015 übermittelte die Bundesregierung der Europäischen Kommission ihr aktualisiertes deutsches Stabilitätsprogramm 2015 und das Nationale Reformprogramm 2015 zur Bewertung. Für Deutschland hat der Rat der Europäischen Union auf Basis der Vorschläge der Europäischen Kommission u. a. folgende finanzwirtschaftlich relevante Empfehlungen für den Zeitraum 2015 und 2016 gegeben[131]:

- Deutschland soll die öffentlichen Investitionen in Infrastruktur, Bildung und Forschung weiter erhöhen.
- Zur Förderung privater Investitionen sollen Maßnahmen ergriffen werden, um die Effizienz des Steuersystems zu verbessern. Zu diesem Zweck sollen insbesondere die kommunale Gewerbesteuer und die Unternehmensbesteuerung überprüft und die Steuerverwaltung modernisiert werden.
- Die laufende Überprüfung soll dazu genutzt werden, die Gestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zu verbessern, insbesondere um angemessene öffentliche Investitionen auf allen staatlichen Ebenen sicherzustellen.
- Es sollen mehr Anreize für einen späteren Renteneintritt gesetzt werden. Ferner sollen Maßnahmen ergriffen werden, um die hohen Arbeitseinkommensteuern und Sozialversicherungsbeiträge, insbesondere für Geringverdiener, zu verringern und der Wirkung der sogenannten kalten Progression entgegenzuwirken.

[131] Empfehlung des Rates vom 14. Juli 2015 zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2015 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2015, C271/1 vom 18. August 2015.

Der Bundesrechnungshof hält die Empfehlungen überwiegend für grundsätzlich geeignet, die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu fördern. Die haushaltspolitischen Spielräume sind im Bundeshaushalt allerdings mit Blick auf die hohen finanzwirtschaftlichen Herausforderungen (vgl. Nr. 2.1.5) begrenzt. Zudem gilt es, die Rückführung des immer noch deutlich zu hohen Schuldenstandes nicht aus den Augen zu verlieren.[132]

2.8.4 Innerstaatliche Umsetzung der europäischen Stabilitätsverpflichtungen

Bund und Länder erfüllen gemeinsam die europäischen Verpflichtungen zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und tragen dabei den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung (Artikel 109 Absatz 2 Grundgesetz):[133]

(1) Artikel 109 Grundgesetz enthält den Regelungsrahmen für eine nationale Schuldenbremse in den Haushalten von Bund und Ländern, um die Vorgaben des reformierten SWP und des Fiskalvertrages einzuhalten. Die neue Kreditgrenze für den Bund wurde in Artikel 115 Grundgesetz verankert.

(2) Ein weiteres zentrales Regelwerk bildet das Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages. Mit diesem Gesetz wurden – entsprechend der Vorgabe des Fiskalvertrages – 0,5 % des BIP als Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit festgelegt (§ 51 Absatz 2 Haushaltsgrundsätzegesetz). Diese gesamtstaatliche Obergrenze für das strukturelle Defizit bindet neben Bund und Ländern auch die Sozialversicherungen und die Gemeinden.[134]

(3) Ergänzt werden diese Vorgaben durch ein innerstaatliches Frühwarnsystem, durch das Haushaltsnotlagen von Bund und Ländern vermieden werden sollen. Wesentlicher Akteur des Frühwarnsystems ist der Stabilitätsrat. Der Stabilitätsrat ist bei der Bundesregierung eingerichtet. Seine Mitglieder sind der Bundesminister der Finanzen, der Bundesminister für Wirtschaft und Energie sowie die für Finanzen zuständigen Ministerinnen und Minister der Länder. Zentrale Aufgabe des Stabilitätsrats ist es, fortlaufend zu überwachen, ob die Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits durch Bund und Länder eingehalten wird. Der Prüfungszeitraum umfasst den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Hierdurch soll der Stabilitätsrat die Gefahr einer drohenden Haushaltsnotlage möglichst früh erkennen, damit die betroffene Gebietskörperschaft rechtzeitig Gegenmaßnahmen ergreifen kann.

(4) Auf Grundlage einer Schätzung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos überprüft der Stabilitätsrat zweimal jährlich die Einhaltung der Defizitobergrenze. Ggf. empfiehlt er Maßnahmen, die geeignet sind, ein überhöhtes Finanzierungsdefizit zu beseitigen. Die Empfehlungen übermittelt er der Bundesregierung und den Landesregierungen zur Weiterleitung an die jeweiligen Parlamente. Der zu seiner Unterstützung eingerichtete unabhängige Beirat besteht aus neun Mitgliedern, u. a. aus je einem Vertreter der Deutschen Bundesbank, des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und einem Vertreter der an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Forschungsinstitute. Der Beirat schätzt die Einhaltung der Obergrenze des gesamtstaatlichen Defizits ein und kann hierzu Empfehlungen abgeben. Die Einschätzungen und Empfehlungen des Beirats werden veröffentlicht.

Mit dem Stabilitätsrat und dem ihn unterstützenden Beirat hat der Gesetzgeber Gremien geschaffen, die grundsätzlich geeignet erscheinen, die Einhaltung der Defizitobergrenze gesamtstaatlich für den Staatssektor zu überwachen. Aus finanzwirtschaftlicher Sicht wäre es wünschenswert, wenn der Stabilitätsrat zur besseren Durchsetzbarkeit seiner Empfehlungen Sanktionen bei Fehlverhalten verhängen könnte.

(5) Die Europäische Kommission hat in der Stellungnahme zum Stabilitätsprogramm 2014 und im Verfahren zur Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung 2015 beanstandet, dass die für Haushalts- und Finanzplanung maßgeblichen Eckdaten auf eigenen Projektionen der Bundesregierung beruhen, die nicht förmlich von einer unabhängigen Einrichtung befürwortet werden.[135] An der Qualität der Prognosen bzw. Projektionen gibt es bislang keine Kritik. Die Bundesregierung prüft derzeit Optionen für eine geeignete Anpassung des Verfahrens.[136]

2.8.5 Innerstaatliche Aufteilung von Defizit und Schuldenstand

Der Bund muss an einer zielgerichteten Umsetzung des Haushaltsüberwachungsverfahrens ein besonderes Interesse haben. Seit Jahren weist er im Vergleich zu den übrigen Gebietskörperschaften einen deutlich höheren Anteil am gesamtstaatlichen Schuldenstand aus. Dies gilt

[132] Nach Auffassung des Wissenschaftlichen Beirates beim BMF sind Forderungen, zur Finanzierung von investiven Staatsausgaben mehr Schulden aufzunehmen, weder mit konjunkturpolitischen Argumenten noch mit der These einer Investitionslücke im öffentlichen oder privaten Bereich überzeugend zu begründen. Angesichts der langfristigen demografisch bedingten Herausforderungen sei die finanzpolitische Konsolidierung von besonderer Bedeutung, vgl. BMF, Monatsbericht Januar 2015, S. 24-27.

[133] Text und Begründung in: Bundestagsdrucksache 16/12410.

[134] Der Bund übernimmt die Verantwortung für die Entwicklung der Sozialversicherungen, während die Länder für ihre Kommunen verantwortlich sind.

[135] Verordnung (EU) 473/2013 vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet.

[136] Deutsches Stabilitätsprogramm, Aktualisierung 2015, Nr. 3.1.

auch für den Anteil des Bundes am gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo, zumindest bis zum Jahr 2013.

(1) Beim Finanzierungssaldo (vgl. Tabelle 2.13) verzeichnete der Bund auch in „guten Haushaltsjahren" vergleichsweise hohe Defizite, während die Gesamtheit der Länder und Gemeinden in den Jahren 2007 und 2008 sogar Überschüsse auswies. Auch in den Jahren 2009 bis 2013 waren die Abschlüsse in den Haushalten von Ländern und Gemeinden im Durchschnitt deutlich besser als beim Bund. Das gute Jahresergebnis 2013 war wesentlich dem positiven Finanzierungssaldo in der Sozialversicherung zu verdanken, auch wenn dieser gegenüber dem Vorjahr nur rund 12 Mrd. Euro geringer ausfiel. Gründe hierfür waren die Absenkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung, die niedrigeren Bundeszuschüsse und die Abschaffung der Praxisgebühr. Der Bund verzeichnete wie in den Vorjahren erneut ein – allerdings zurückgehendes – Defizit, während die Gesamtheit der Länder und Gemeinden ihre Haushalte mit einem kleinen Überschuss abschlossen. Im Haushaltsjahr 2014 wiesen alle staatlichen Ebenen ein positives Ergebnis aus und trugen zum gesamtstaatlichen Überschuss bei. Der Bund erzielte einen Überschuss von 10,5 Mrd. Euro, der über dem der Gesamtheit der Länder und Gemeinden lag. Die Gemeindehaushalte wiesen in ihrer Gesamtheit zum vierten Mal in Folge einen Überschuss aus.

(2) Bei der öffentlichen Verschuldung (vgl. Tabelle 2.14) schneidet der Bund im Vergleich zu den anderen Gebietskörperschaften nach wie vor schlechter ab. Bei einem gesamtstaatlichen Maastricht-Schuldenstand zum Jahresende 2014 von 2,17 Billionen Euro entfallen fast 1,4 Billionen Euro[137] auf den Bund. Der Anteil des Bundes am Maastricht-Schuldenstand erhöhte sich im Jahr 2010 gegenüber den Vorjahren um rund drei Prozentpunkte und bewegt sich seitdem weiter auf diesem hohen Niveau. Grund für diese Entwicklung ist, dass die Maßnahmen zur Abwehr der Finanzmarktkrise und der europäischen Staatsschuldenkrise überwiegend zulasten des Bundes gegangen sind.

[137] Der Schuldenstand des Bundes nach der für den Maastricht-Vertrag maßgeblichen Berechnung liegt um bis zu vier BIP-Punkte über den in der Haushaltsrechnung des Bundes ausgewiesenen Kreditmarktschulden, da zu diesen Schulden insbesondere die Kassenverstärkungskredite, die sog. Platzhaltergeschäfte, der Münzumlauf sowie die Hilfsmaßnahmen zur Stabilisierung des Euroraums hinzugerechnet werden – vgl. dazu Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2014, Fachserie 14, Reihe 5, Methodische Erläuterungen Nr. 14.

Tabelle 2.13

Finanzierungssaldo in den öffentlichen Haushalten

Jahr	Finanzierungs-saldo Staat	davon: Bund	davon: Sozial-versicherung	davon: Länder	davon: Gemeinden
	in Mrd. Euro				
2007	**7,8**	-16,2	10,2	2,6	11,2
2008	**-0,5**	-14,7	6,4	-1,5	9,3
2009	**-74,5**	-38,0	-14,4	-19,3	-2,7
2010	**-104,8**	-82,2	3,9	-20,4	-6,2
2011	**-23,3**	-27,1	15,4	-13,0	1,4
2012	**2,6**	-14,7	18,3	-5,7	4,7
2013	**4,2**	-4,5	6,1	-2,8	5,3
2014	**18,6**	10,5	4,0	1,5	2,6

Erläuterung: Bei den Ergebnissen handelt es sich um Daten in Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010. Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, Statistischer Teil, X. Öffentliche Finanzen in Deutschland, Tabelle 1.

Tabelle 2.14

Schuldenstand in den öffentlichen Haushalten

Jahr	Schulden-stand	darunter: Bund	darunter: Länder	darunter: Gemeinden	Anteil Bund am Schuldenstand	Anteil Länder und Gemeinden am Schuldenstand
	in Mrd. Euro				in %	
2007	**1.604**	986	506	128	*61,5*	*39,5*
2008	**1.671**	979	543	128	*58,6*	*40,1*
2009	**1.789**	1.084	585	134	*60,6*	*40,2*
2010	**2.078**	1.324	632	139	*63,7*	*37,1*
2011	**2.107**	1.333	647	143	*63,3*	*37,5*
2012	**2.185**	1.378	676	148	*63,1*	*37,7*
2013	**2.171**	1.382	657	150	*63,7*	*37,2*
2014	**2.176**	1.389	653	151	*63,8*	*37,0*

Erläuterung: Bei den Ergebnissen handelt es sich um Daten in Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010. Der gesamtstaatliche Schuldenstand umfasst auch die jeweiligen Extrahaushalte von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherung. Er ist um die Schulden bereinigt, die die öffentlichen Haushalte untereinander aufgenommen haben. Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, Statistischer Teil, X. Öffentliche Finanzen in Deutschland, Tabelle 1; eigene Berechnungen (Schuldenanteile).

Obwohl der Bund anteilig höhere Schuldenlasten als die Länder und Gemeinden trägt, leistet er noch bis zum Jahr 2019 hälftig Konsolidierungshilfen für die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Diese Hilfen von 800 Mio. Euro jährlich, insgesamt 7,2 Mrd. Euro im Zeitraum 2011 bis 2019, sollen die fünf genannten Länder darin unterstützen, spätestens ab dem Jahr 2020 die Vorgaben der Schuldenbremse zu erfüllen.[138] Zudem erbringt der Bund vielfältige sich über fast alle Politikfelder erstreckende Leistungen an Länder und Gemeinden (vgl. Nr. 2.1.5.3).[139] Neue Forderungen und Ansprüche an den Bund erheben die Länder im Rahmen der Verhandlungen zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.

Angesichts der bestehenden und sich abzeichnenden umfänglichen finanziellen Herausforderungen erscheinen die Handlungsspielräume im Bundeshaushalt für zusätzliche finanzielle Zugeständnisse an die anderen Gebietskörperschaften weitgehend ausgereizt. Der Bund sollte sich primär darauf konzentrieren, die langfristige Tragfähigkeit seines Haushalts sicherzustellen und damit zur Einhaltung der nationalen und europäischen Fiskalregeln beizutragen.

[138] Auf Bremen entfallen hiervon jährlich 300 Mio. Euro, auf das Saarland 260 Mio. Euro und auf die drei übrigen Länder jeweils 80 Mio. Euro.

[139] Dazu im Einzelnen: Bericht des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, Januar 2015.

Teil II Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse

3 Kat. B Auswärtiges Amt muss Auslandszuschläge überprüfen
(Auswärtiges Amt)

3.0

Das Auswärtige Amt muss die Auslandszuschläge für Bundesbedienstete überprüfen. Die Berechnungsgrundlagen für rund 8 000 Bundesbedienstete waren zum Teil mehr als zehn Jahre alt. Das Gesetz über den Auswärtigen Dienst sieht vor, die Auslandszuschläge regelmäßig zu überprüfen und anzupassen.

3.1

Rund 8 000 Bedienstete des Bundes sind im Ausland tätig und haben dort ihren Wohnsitz. Sie erhalten Auslandszuschläge zum Ausgleich von Mehrbelastungen an ihrem Dienstort im Verhältnis zum Dienstort Berlin.

Der Auslandszuschlag soll materielle und immaterielle Mehrbelastungen ausgleichen. Materielle Mehrbelastungen entstehen durch höhere Lebenshaltungskosten im Ausland, z. B. durch höhere Ausgaben für Energie oder Telekommunikation. Immaterielle Mehrbelastungen entstehen aus Erschwernissen im Ausland, wie Umweltbelastungen oder Gesundheitsrisiken.

Das Auswärtige Amt errechnet für jeden Dienstort einen Betrag zum Ausgleich der Mehrbelastungen. Es stimmt diese Beträge in einer Arbeitsgruppe mit dem Bundesministerium des Innern, dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium der Verteidigung ab.

Nach dem Gesetz über den Auswärtigen Dienst sind die Auslandszuschläge regelmäßig zu überprüfen und anzupassen.

Die Auslandszuschläge betrugen zwischen 728 Euro und 5 522 Euro monatlich. Die Auslandszuschläge unterliegen nicht der Einkommensteuer. Den wesentlichen Anteil daran hatte der Ausgleich materieller Mehrbelastungen.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Auslandszuschläge in den Jahren 2013 und 2014. Er stellte fest, dass die Berechnungsgrundlagen für den Ausgleich materieller Mehrbelastungen im Ausland mehr als zehn Jahre alt waren. Berechnungsgrundlagen waren eine Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes sowie eine Abfrage bei repräsentativen Haushalten im Ausland.

Die Berechnungsgrundlagen für den Ausgleich immaterieller Belastungen ließ das Auswärtige Amt jährlich von einem privaten Unternehmen überprüfen und anpassen.

3.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Berechnungsgrundlagen für den Ausgleich materieller Mehrbelastungen im Ausland zu alt waren. Er hat angeführt, dass sich die Lebensumstände in vielen Regionen in den vergangenen zehn Jahren verändert haben. Daher werden die materiellen Mehrbelastungen im Auslandszuschlag nicht mehr richtig abgebildet. Das Auswärtige Amt hat es seit Jahren versäumt, die Berechnungsgrundlagen zu aktualisieren.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb gefordert, die Berechnungsgrundlagen für den Ausgleich der materiellen Mehrbelastungen – wie gesetzlich vorgesehen – zu aktualisieren und diesen ggf. anzupassen. Zudem sollte das Auswärtige Amt den Ausgleich künftig regelmäßig überprüfen sowie anpassen.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hatte bereits im Jahr 2014 gefordert, die Berechnungsgrundlagen für den Ausgleich der materiellen Mehrbelastungen im Ausland zu aktualisieren.

3.3

Das Auswärtige Amt hat den Mangel eingeräumt und die Bewertung des Bundesrechnungshofes geteilt. Es hat zugesagt, die Berechnungsgrundlagen für die materiellen Mehrbelastungen im Ausland zu überprüfen und die Auslandszuschläge anzupassen.

Es gab an, die Arbeitsgruppe habe damit begonnen, ein Verfahren zur Neubewertung des materiellen Mehraufwandes zu erarbeiten. Hierzu stünde sie in intensivem Kontakt mit dem Unternehmen, welches die Berechnungsgrundlage für den Ausgleich der immateriellen Mehrbelastungen im Ausland liefere. Die Arbeitsgruppe verfolge das Ziel, ein objektives und transparentes System zu entwickeln, welches eine regelmäßige Neubewertung und ggf. Aktualisierung der Auslandszuschläge erlaube. Das Auswärtige Amt teilte jedoch nicht mit, bis wann es die Berechnungsgrundlagen aktualisieren und die Auslandszuschläge überprüfen will.

3.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Auswärtige Amt seinen Empfehlungen folgen will und bereits damit begonnen hat, die Auslandszuschläge zu überprüfen.

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, die Auslandszuschläge umgehend zu aktualisieren. Ange-

sichts der Dauer des Verfahrens bezweifelt er, dass das Auswärtige Amt die Aktualisierung mit der notwendigen Dringlichkeit vornimmt.

Er fordert das Auswärtige Amt auf, umgehend die Berechnungsgrundlagen für die materiellen Mehrbelastungen im Ausland zu aktualisieren. Dabei sollte es klären, ob das Unternehmen Erkenntnisse dazu beitragen kann. Mit der aktualisierten Berechnungsgrundlage sollte das Auswärtige Amt die Auslandszuschläge überprüfen.

4 Kat. B Verwaltungsvorschriften zum Besoldungs- und Versorgungsrecht veraltet
(Bundesministerium des Innern (BMI))

4.0

Der Gesetzgeber hat im Bundesbesoldungsgesetz und im Beamtenversorgungsgesetz bestimmt, dass zu den gesetzlichen Bestimmungen allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen sind. Trotz umfangreicher gesetzlicher Änderungen hat das BMI die Vorschriften seit Jahren nicht mehr angepasst. Die Bundesverwaltung hat deshalb zunehmend Probleme, die gesetzlichen Bestimmungen richtig anzuwenden. Dadurch kommt es zu Fehlern bei der Besoldung und der Versorgung.

4.1

Das Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) regelt die Bezahlung der Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter sowie Soldatinnen und Soldaten des Bundes im aktiven Dienst (Besoldung). Das Bundesversorgungsgesetz (BeamtVG) regelt deren Bezüge im Ruhestand (Versorgung).

Allgemeine Verwaltungsvorschriften

Das BMI hat allgemeine Verwaltungsvorschriften (Verwaltungsvorschriften) zum BBesG und zum BeamtVG zu erlassen. Sie sind für die Bundesverwaltung verbindlich und sollen als Auslegungs- und Anwendungshilfe eine einheitliche und fehlerfreie Rechtsanwendung sicherstellen.

Prüfung durch den Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof stellte in den vergangenen Jahren mehrfach fest, dass die Verwaltungsvorschriften zum BBesG und zum BeamtVG nicht aktuell waren. Zudem prüfte er, ob sie eine einheitliche und fehlerfreie Rechtsanwendung sicherstellten.

Verwaltungsvorschriften zum BBesG

Viele der Verwaltungsvorschriften zum BBesG stammen aus dem Jahr 1997. Damals regelte der Bund im Wege der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz auch die Besoldung für Landes- und Kommunalbeamte. Nach der Föderalismusreform im Jahr 2006 fügte der Gesetzgeber dem BBesG viele Bestimmungen hinzu. Andere Bestimmungen aus dem BBesG strich oder änderte er.

So ist z. B. für ein höheres Grundgehalt die berufliche Erfahrung und nicht mehr das Dienstalter maßgebend. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass einige Ressorts diese Regelung unterschiedlich auslegten und infolge dessen ihre Beamtinnen und Beamten nicht immer zutreffend bezahlten.

Verwaltungsvorschrift zum BeamtVG

Auch die Beamtenversorgung ist häufig und einschneidend geändert worden. Spätestens seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts im Februar 2009 ist die Verwaltungsvorschrift zum BeamtVG vom Juni 1981 weitgehend überholt.

So stellte der Bundesrechnungshof z. B. fest, dass einige Ressorts Renten unterschiedlich auf die Versorgung anrechneten. Dadurch setzten sie diese bei gleichen Sachverhalten unterschiedlich fest.

Durchführungshinweise

Änderte der Gesetzgeber das BBesG oder das BeamtVG, erstellte das BMI häufig Durchführungshinweise. Diese beziehen sich oft auf eine einzelne gesetzliche Bestimmung. So erstellte das BMI seit dem Jahr 1997 allein zu einer Bestimmung des BBesG zum Familienzuschlag mindestens 13 Durchführungshinweise.

Die Durchführungshinweise sind nicht verbindlich. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundesverwaltung häufig diese Hinweise nicht oder falsch berücksichtigte.

4.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Verwaltungsvorschriften veraltet sind und es deshalb zu einer uneinheitlichen und fehlerhaften Rechtsanwendung in der Bundesverwaltung kommt.

Er hat darauf hingewiesen, dass die Durchführungshinweise keine fehlerfreie und keine einheitliche Rechtsanwendung sicherstellen. Auch hat er die Durchführungshinweise aufgrund ihrer Vielzahl und des Bezuges auf eine einzelne Änderung für die Bundesverwaltung als schwer handhabbar erachtet. Er hat darin einen Grund gesehen, dass die Bundesverwaltung häufig diese nicht oder falsch anwendete. Einen weiteren Grund dafür hat er darin gesehen, dass die Durchführungsbestimmungen – im Gegensatz zu den Verwaltungsvorschriften – nicht verbindlich sind.

Der Bundesrechnungshof hat deutlich gemacht, dass nur verbindliche und an die Gesetze angepasste Vorschriften eine einheitliche und fehlerfreie Rechtsanwendung si-

cherstellen. Die festgestellten Mängel haben gezeigt, dass eine Aktualisierung dringend geboten ist.

4.3

Das BMI hat eingeräumt, dass es die Verwaltungsvorschriften zum BBesG und zum BeamtVG aktualisieren muss. Es habe bereits damit begonnen, diese umfassend zu überarbeiten. Dies nähme allerdings erhebliche Bearbeitungszeit in Anspruch, da es andere Ressorts beteiligen müsse. Bis dahin müsse die Bundesverwaltung weiterhin mit Durchführungshinweisen arbeiten. Größere Rechtsanwendungsdefizite sehe das BMI nicht.

4.4

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des BMI an, die Verwaltungsvorschriften zu aktualisieren. Er vermisst jedoch eine verbindliche Zeitplanung für die dringend gebotene Aktualisierung. Es ist nicht zu erkennen, dass das BMI die Verwaltungsvorschriften mit der notwendigen Dringlichkeit anpasst. Die Beteiligung anderer Ressorts rechtfertigt keinen Aufschub.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMI auf, umgehend die Verwaltungsvorschriften zum BBesG und zum BeamtVG anzupassen.

5 Kat. B Bundesregierung muss Leistungsvergleiche zwischen Behörden stärker nutzen
(Bundesministerium des Innern (BMI))

5.0

Die Bundesregierung hat es versäumt, die im Grundgesetz verankerten Leistungsvergleiche als wirkungsvolles Instrument zur Verwaltungsmodernisierung zu etablieren. Sie muss Leistungsvergleiche zwischen Behörden stärker nutzen, damit das Prinzip „vom Besten lernen“ zu wirtschaftlichem Verwaltungshandeln führt.

5.1

Der Gesetzgeber hat im August 2009 Leistungsvergleiche zwischen Behörden im Grundgesetz verankert. Nach der Gesetzesbegründung haben sich Leistungsvergleiche als wirksames Instrument zur Verbesserung der Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns erwiesen. Sie können einen Wettbewerb um innovative Lösungen in Gang setzen. Zudem unterstützen sie die parlamentarische Kontrollfunktion.

Die Bundesregierung nahm daraufhin Leistungsvergleiche als Projekt in ihr Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ auf. Federführend war das BMI. Ziel der Leistungsvergleiche innerhalb der Bundesverwaltung als auch zwischen Bund und Ländern war, nachahmenswerte Verfahrensweisen („vom Besten lernen“) zu entwickeln und zu einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess beizutragen. Jedes Ressort sollte bis zum Jahr 2013 nach Möglichkeit an mindestens einem Leistungsvergleich mehrerer Behörden zu derselben Aufgabe (Vergleichsring) teilnehmen.

Innerhalb der Bundesverwaltung war zunächst ein Leistungsvergleich zum Thema „Beruf und Familie“ vorgesehen. Dieser kam nicht zustande, weil sich nicht genügend Bundesbehörden zu einer Teilnahme bereit erklärten.

Im Februar 2011 beschlossen die Bundesministerien ein Konzept für Leistungsvergleiche. Zu möglichen Vergleichsthemen für die Bundesverwaltung ist dort festgehalten:

- Leistungsvergleiche bei Fachaufgaben auf Bundesebene sind möglich, wenn Behörden identische Aufgaben in örtlich unterschiedlichen Gebieten wahrnehmen. Dies betrifft z. B. Zoll, Wehrbereichsverwaltung oder Wasser- und Schifffahrtsverwaltung.
- Ein Schwerpunkt für mögliche Leistungsvergleiche sollte bei Querschnittsaufgaben liegen (z. B. Aufgabenbereiche Haushalt, Personal, Innerer Dienst und Beschaffung).
- Bei geeigneten Querschnittsaufgaben sowie bei bestimmten Fachaufgaben könnten Vergleiche mit Ländern und Kommunen große Innovations- und Optimierungspotenziale für alle Beteiligten erschließen.

Schließlich wurde im Herbst 2011 ein Vergleichsring „Fortbildung“ innerhalb der Bundesverwaltung gestartet. Daran nahmen zwei Bundesministerien und drei nachgeordnete Behörden anderer Ressorts teil. Mit den Ländern gab es einen Vergleichsring „Betriebliches Gesundheitsmanagement“, in dem ein anderes Bundesministerium einziger Teilnehmer aus der Bundesverwaltung war.

Bis März 2012 berichtete das federführende BMI über einzelne Verfahrensschritte bei den Vergleichsringen. Konkrete Ergebnisse und Konsequenzen aus den Leistungsvergleichen, z. B. Vorschläge zu nachahmenswerten Verfahrensweisen, wurden bis April 2015 nicht vorgestellt. Auch wurden bis dahin keine weiteren Vergleichsringe eingerichtet.

5.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundesregierung Leistungsvergleiche in den vergangenen sechs Jahren nicht hinreichend genutzt hat. Sie hat damit die vom Gesetzgeber aufgezeigten Möglichkeiten nicht hinreichend wahrgenommen. Zwar hatte sie Leistungsvergleiche als Projekt in ihr Regierungsprogramm aufgenommen, ist jedoch deutlich hinter ihren eigenen Erwartungen zurückgeblieben:

- Je ein Vergleichsring innerhalb der Bundesverwaltung und mit den Ländern sind zu wenig, um die Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns spürbar zu verbessern.

- Die Teilnahme aus der Bundesverwaltung ist mit nur sechs Bundesbehörden bislang viel zu gering.
- Querschnittsaufgaben wie Beihilfe- und Reisekostenabrechnungen böten aufgrund ihrer hohen Fallzahlen ein großes Potenzial für Verbesserungen. Sie waren dennoch in den letzten Jahren nicht Gegenstand von Leistungsvergleichen.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass bis April 2015 aus den Vergleichsringen keine konkreten Ergebnisse vorgelegt wurden. Er vermisst z. B. Vorschläge, um Verwaltungsverfahren zu verbessern. Als Grund für die bislang unzureichende Teilnehmerzahl sieht er die fehlende Bereitschaft der Ressorts, sich einem Vergleich zu stellen.

Er hat daher empfohlen, Leistungsvergleiche stärker als bislang zu nutzen, um die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu verbessern. Dies wäre insbesondere bei den Querschnittsaufgaben mit großen Fallzahlen lohnend.

5.3

Das BMI teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass Leistungsvergleiche für die Arbeit der Verwaltung bedeutsam sind. Es hat eingeräumt, dass das Ziel der Bundesregierung – Teilnahme aller Ressorts an zumindest einem Vergleichsring bis zum Jahr 2013 – nicht erreicht wurde. Die künftige Mitwirkung der Ressorts sei grundsätzlich zu erörtern. Das BMI will die Ergebnisse und den Verlauf der beiden Vergleichsringe nun umfassend auswerten. Es hält es aber für verfrüht, bereits einen Regelungsrahmen („Governance“) für eine größere Akzeptanz von Leistungsvergleichen festzulegen.

Auch aus Sicht des BMI seien geeignete Vergleichsthemen in erster Linie bei den Querschnittsaufgaben angesiedelt. Die dazugehörenden Aufgaben „Fortbildung“ und „Betriebliches Gesundheitsmanagement“ seien wichtige Aufgaben und für Leistungsvergleiche lohnend. Das BMI hat nunmehr dem Bundesrechnungshof Abschlussberichte zu den beiden Vergleichsringen vorgelegt. Danach wurden im Vergleichsring „Fortbildung“ vor allem Teilnehmerdaten bisheriger Fortbildungen (u. a. Alter, Geschlecht, Laufbahngruppe) erhoben. Tatsächliche Leistungsvergleiche, etwa zu Betreuungsschlüsseln und zu Verwaltungskosten, sind vereinzelt enthalten. Nach dem Abschlussbericht „Betriebliches Gesundheitsmanagement“ war der zugrunde liegende Fragebogen für die Erfassung des Ist-Zustands der Instrumente und Maßnahmen des Gesundheitsmanagements geeignet, nicht aber für deren qualitative Weiterentwicklung.

Nach Auffassung des BMI bestehe der Nutzen der Leistungsvergleiche vor allem darin, über sich selbst sowie von anderen zu lernen. Dies sei noch weit höher einzustufen als der Gedanke an einen aus einem Vergleich entstehenden, „weitgehend theoretischen“ Wettbewerb zwischen Verwaltungsorganisationen. Es sei zu wünschen, dass sich diese Erkenntnis vermehrt durchsetze.

5.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMI die Bedeutung von Leistungsvergleichen bekräftigt und es für notwendig hält, die bisherigen Leistungsvergleiche umfassend auszuwerten. Er stimmt mit dem BMI überein, dass es wichtig ist, von anderen zu lernen. Dazu trägt aber gerade der vom Gesetzgeber betonte vergleichende Wettbewerb bei. Übergeordnete Ziele sind die Wirtschaftlichkeit der Bundesverwaltung und Einsparungen im Bundeshaushalt.

Die Abschlussberichte zu den bisherigen Vergleichsringen zeigen, dass die Ergebnisse insgesamt weit hinter den Erwartungen des Gesetzgebers zurückbleiben. Insbesondere fehlen Vorschläge zu nachahmenswerten Verfahrensweisen, die nicht nur auf den Teilnehmerkreis begrenzt sind. Sie sollten für die gesamte Bundesverwaltung nutzbar gemacht werden. Der Vergleichsring „Fortbildung“, an dem ohnehin nur fünf Behörden teilnahmen, liefert kaum Leistungsvergleiche; er stellt eher eine Strukturanalyse dar. Künftige Vergleichsringe sollten vor allem die verbesserte Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung im Blick haben und nicht nur einen Status-quo-Befund liefern.

Die Bundesregierung sollte daher sicherstellen, dass

- die Bundesverwaltung mehr Leistungsvergleiche durchführt,
- Leistungsvergleiche wirtschaftlich relevante Aufgaben zum Gegenstand haben,
- eine hinreichende Anzahl von Bundesbehörden an Leistungsvergleichen teilnimmt und
- Projekte zu Leistungsvergleichen sich nicht in Strukturanalysen erschöpfen.

Wegen des großen Verbesserungspotenzials bei den Querschnittsaufgaben mit großen Fallzahlen empfiehlt der Bundesrechnungshof, primär diese Aufgaben für Leistungsvergleiche auszuwählen. Hier wäre auch ein Vergleich mit den Ländern möglich und sinnvoll. Denn sie nehmen gleichartige Aufgaben wahr und haben teilweise die Bearbeitung für die gesamte Landesverwaltung bereits in einer Behörde konzentriert.

6 Kat. C Bundesministerium der Finanzen verbessert den Schutz vor Subventionsbetrug

(Bundesministerium der Finanzen (BMF))

6.0

Neue Hinweise des BMF in den Verwaltungsvorschriften zu § 44 BHO tragen dazu bei, dass der strafrechtliche Schutz des Bundesvermögens vor Subventionsbetrug besser wirken kann. Anlass waren Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Er hatte ressortübergreifend unpräzise

Bezeichnungen von subventionserheblichen Tatsachen festgestellt. In derartigen Fällen konnten falsche Angaben des Subventionsnehmers nicht als Subventionsbetrug geahndet werden.

6.1

Schutz öffentlichen Vermögens vor Subventionsbetrug

Der Bund gewährt jährlich in Milliardenhöhe Subventionen in Form von Zuwendungen nach §§ 23, 44 BHO. In den Zuwendungsverfahren ist es den zuständigen Behörden nicht immer möglich, die Angaben der Subventionsnehmer umfassend zu prüfen. Sie müssen sich deshalb auf die Richtigkeit der Angaben der Antragsteller verlassen können. Falsche Angaben können dazu führen, dass öffentliches Vermögen missbräuchlich in Anspruch genommen wird. Der Bundesgesetzgeber führte deshalb im Jahr 1976 den Tatbestand des Subventionsbetrugs in das Strafgesetzbuch ein (§ 264 StGB). Er will damit eine missbräuchliche Inanspruchnahme von Subventionen und damit öffentlichen Vermögens verhindern.

Straftatbestand Subventionsbetrug

Als Subventionsbetrug bestraft werden sollen insbesondere unrichtige oder unvollständige Angaben des Subventionsnehmers über subventionserhebliche Tatsachen. Hierzu gehören Tatsachen, die für die Bewilligung, Rückforderung, Weitergewährung oder das Belassen eines Subventionsvorteils entscheidend sind. Die Rechtsprechung fordert für eine Bestrafung, dass der Subventionsgeber dem Subventionsnehmer für seinen Förderfall die subventionserheblichen Tatsachen präzise bezeichnet hat. Pauschale Verweise oder beispielhafte Aufzählungen genügen nicht. Zu der geforderten Bestimmtheit der Tatsachenbezeichnung enthielten die Verwaltungsvorschriften zu § 44 BHO keine Hinweise.

Keine ausreichende Bezeichnung subventionserheblicher Tatsachen

Der Bundesrechnungshof stellte bei Prüfungen in den Geschäftsbereichen mehrerer Bundesministerien fest, dass Zuwendungsgeber subventionserhebliche Tatsachen nicht eindeutig bezeichneten. Damit war es nicht möglich, falsche Angaben als Subventionsbetrug zu ahnden. So verschwieg ein Antragsteller gegenüber dem Subventionsgeber, dass er für sein Projekt zugleich Fördermittel bei einer Landesstelle beantragt und später erhalten hatte. In einem anderen Verfahren ging es um die Rückforderung von 280 000 Euro. Hier machte der Subventionsnehmer falsche Angaben dazu, wie er seine Beschäftigten vergütet hatte. In beiden Fällen schied eine Bestrafung nach § 264 StGB aus, da die Subventionsgeber die subventionserheblichen Tatsachen zuvor nicht präzise bezeichnet hatten.

6.2

Der Bundesrechnungshof hat, insbesondere wegen der Anzahl betroffener Förderprogramme, ressortübergreifend eine strukturelle Schwachstelle gesehen. Wenn der Straftatbestand des Subventionsbetrugs in einschlägigen Fällen keine Wirkung entfaltet, ist der dadurch bezweckte Schutz des Bundesvermögens beeinträchtigt. Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, darauf hinzuwirken, dass subventionserhebliche Tatsachen künftig ordnungsgemäß bezeichnet werden.

6.3

Das BMF hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Anfang 2015 hat es die Verwaltungsvorschriften zu § 44 BHO mit Erläuterungen ergänzt und dargelegt, wie subventionserhebliche Tatsachen korrekt bezeichnet werden. Der Bundesrechnungshof hält die Neuregelung für geeignet, den Normenvollzug und die Wirkung des strafrechtlichen Schutzes von Bundesvermögen zu verbessern.

Teil III Einzelplanbezogene Entwicklung und Prüfungsergebnisse

Bundespräsident und Bundespräsidialamt
(Einzelplan 01)

7 Entwicklung des Einzelplans 01
Kat. A

7.1 Überblick

Der Bundespräsident ist das Staatsoberhaupt und der höchste Repräsentant der Bundesrepublik Deutschland. Bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützt ihn das Bundespräsidialamt. Im Einzelplan 01 sind die Ausgaben für den Bundespräsidenten und das Bundespräsidialamt veranschlagt. Der Bundespräsident verfügt über jeweils einen Dienstsitz in Berlin und Bonn. Im Jahr 2014 hatte das Bundespräsidialamt 180 Planstellen und Stellen. Zum Bundespräsidialamt gehören auch die Büros der ehemaligen Bundespräsidenten. Diesen waren 13 Planstellen und Stellen zugewiesen. Die Planstellen und Stellen der Büros werden mit Wegfall der Aufgabe nicht neu besetzt.

Für das Jahr 2014 lagen die Gesamtausgaben im Einzelplan 01 bei 33,1 Mio. Euro. Darin enthalten sind auch die Ausgaben für das Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) von 1,9 Mio. Euro (vgl. Nr. 7.3.2). Das Büro der GWK hat 19 Planstellen und Stellen.

Einen Überblick über die Ausgaben und Einnahmen des Einzelplans gibt Tabelle 7.1.

Tabelle 7.1

Übersicht über den Einzelplan 01
Bundespräsident und Bundespräsidialamt

	2014 Soll	2014 Ist	Abweichung Ist/Soll[a]	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf	Veränderung 2015/2016[a]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	33,1	33,1	0,0	33,7	34,3	*1,7*
darunter:						
• Bundespräsident und Bundespräsidialamt	31,2	31,2	0,0	31,8	32,4	*1,8*
davon:						
– Personalausgaben	17,2	17,4	0,2	18,1	18,2	*0,6*
davon:						
Versorgungsausgaben[b]	5,0	5,0	0,1	5,3	5,4	*1,9*
– Bewirtschaftung und Unterhalt von Grundstücken und Gebäuden	4,2	3,7	-0,5	4,2	4,2	*-0,5*
– Reisen, Veranstaltungen und Öffentlichkeitsarbeit	4,1	3,6	-0,6	3,4	3,9	*16,0*
– Wohltätige Zwecke	3,6	4,7	1,1[c]	3,6	3,6	*0,0*
• Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz	1,9	1,9	0,0	1,9	1,9	*0,0*
davon:						
– Personalausgaben	1,3	1,2	-0,1	1,3	1,3	*0,0*
Einnahmen des Einzelplans	0,2	1,3	1,1	0,2	0,2	*0,0*
Verpflichtungsermächtigungen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	*0,0*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	199	193[d]	-6	198	196	*-1,0*

Erläuterungen:
[a] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
[b] Einschließlich der Versorgungsausgaben des Büros der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz.
[c] Zweckgebundene Zahlungen der Länder für ihren Anteil an der Deutschen Künstlerhilfe.
[d] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 01. Für das Jahr 2014: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2015: Haushaltsplan in der Fassung des Entwurfs des Zweiten Nachtragshaushalts; für das Jahr 2016: Haushaltsentwurf.

7.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Personalausgaben des Einzelplans 01 hatten im Jahr 2014 mit 18,6 Mio. Euro den größten Anteil an den Gesamtausgaben. Davon entfielen 13,6 Mio. Euro auf Besoldung und Vergütung und 5 Mio. Euro auf Versorgungsausgaben. Insgesamt waren dies rund 56 % der Gesamtausgaben. Weitere Ausgabenschwerpunkte waren mit 9 Mio. Euro (27 %) die sächlichen Verwaltungsausgaben und mit 5 Mio. Euro (15 %) Zuweisungen und Zuschüsse.

Innerhalb von zehn Jahren erhöhten sich die Ausgaben des Einzelplans von 22,7 Mio. Euro im Jahr 2005 auf 33,1 Mio. Euro im Jahr 2014. Ohne Berücksichtigung der Versorgungsausgaben, die erst seit dem Jahr 2006 im Einzelplan mit veranschlagt werden, ergibt sich eine Steigerung um 5,5 Mio. Euro.

Nach § 1 des Gesetzes über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten erhalten Bundespräsidenten nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt in aller Regel einen Ehrensold auf Lebenszeit. Dieser bemisst sich nach der Höhe der Amtsbezüge des jeweiligen Bundespräsidenten. Zusätzlich wird ein Ortszuschlag gewährt. Die Amtsbezüge des amtierenden Bundespräsidenten werden jährlich mit dem Haushalt festgelegt. Derzeit betragen die Amtsbezüge 226 000 Euro pro Jahr. Der Ortszuschlag ist abhängig vom Familienstand und beträgt mindestens 12 000 Euro pro Jahr.

Zudem erhalten die ehemaligen Bundespräsidenten bislang Büroräume, eine Büroleitung und weiteres Personal sowie einen personenbezogenen Dienstkraftwagen mit Chefkraftfahrer auch zur privaten Nutzung. Anders als beim Ehrensold existiert hierfür keine gesetzliche Anspruchsgrundlage. Vielmehr bewilligt das Parlament jährlich die erforderlichen Mittel. Die Ausgaben für diese Ausstattung einschließlich Reisekosten variieren je nach Alter und dem persönlichen Bedarf der ehemaligen Bundespräsidenten. Sie lagen im Jahr 2014 zwischen 157 000 Euro und 381 000 Euro. Das Bundespräsidialamt hat im Jahr 2014 begonnen, kostensenkende Maßnahmen einzuleiten.

7.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

7.3.1 Bundespräsident und Bundespräsidialamt

Im Haushaltsjahr 2014 lagen die Gesamtausgaben für den Bundespräsidenten und das Bundespräsidialamt bei 31,2 Mio. Euro. Neben Personalausgaben waren dies insbesondere Ausgaben für folgende weitere Bereiche:

Unterhalt und Bewirtschaftung der Grundstücke und Gebäude

Der Unterhalt und die Bewirtschaftung von Grundstücken und Gebäuden verursachten im Jahr 2014 Ausgaben von 3,7 Mio. Euro. Sie entfielen auf die Gebäude des Bundespräsidialamtes, die Amtswohnungen des Bundespräsidenten, die Büros der ehemaligen Bundespräsidenten sowie auf Melde- und Notrufanlagen an deren privaten Wohnsitzen.

Reisen, Veranstaltungen und Öffentlichkeitsarbeit

Der Bundespräsident nimmt zahlreiche repräsentative Aufgaben im In- und Ausland wahr. Das Bundespräsidialamt organisiert Veranstaltungen und betreibt Öffentlichkeitsarbeit. Darüber hinaus verleiht der Bundespräsident Orden und Ehrenzeichen für herausragende Leistungen. Im Jahr 2014 wurden für Reisen, Veranstaltungen und Öffentlichkeitsarbeit insgesamt 3,6 Mio. Euro verwendet.

Wohltätige Leistungen

Für wohltätige Leistungen gab der Bundespräsident 4,7 Mio. Euro aus. Er würdigt besondere Ereignisse und Leistungen; so übernimmt er z. B. die Ehrenpatenschaft für jedes siebte oder ein später geborenes Kind einer Familie. Er kann außerdem Bürgerinnen und Bürgern, die sich in besonderen Notlagen an ihn gewandt haben, eine finanzielle Unterstützung zukommen lassen. Weiter reicht er wiederkehrende oder einmalige Zahlungen an bedürftige Künstlerinnen und Künstler aus, die sich mit ihrem Werk um das kulturelle Ansehen Deutschlands verdient gemacht haben. Die Länder beteiligen sich finanziell hieran.

7.3.2 Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz

Die GWK ist eine Einrichtung von Bund und Ländern. Ihr gehören die für Wissenschaft und Forschung sowie die für Finanzen zuständigen Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren des Bundes und der Länder an. Sie koordiniert die gemeinsame Wissenschaftsförderung von Bund und Ländern.

Das Büro der GWK erledigt deren laufende Geschäfte und bereitet die Beratung der Gremien vor. Überwiegend betreut die GWK Forschungseinrichtungen und Forschungsvorhaben, die aus dem Einzelplan 30 (Bundesministerium für Bildung und Forschung) finanziert werden. Daher gehören die Ausgaben für das Büro systematisch zum Bereich Bildung und Forschung. Sie sind jedoch nach Angaben des Bundespräsidialamtes aus Gründen der Neutralität im Einzelplan 01 veranschlagt. Das Büro hat seinen Sitz in Bonn.

Deutscher Bundestag
(Einzelplan 02)

8 Entwicklung des Einzelplans 02
Kat. A

8.1 Überblick

Der Deutsche Bundestag ist die direkt gewählte Vertretung des Volkes. Er übt nach dem Prinzip der Gewaltenteilung unter Beachtung der Beteiligungsrechte des Bundesrates und der Bundesregierung auf Bundesebene die gesetzgebende Gewalt aus. Der Deutsche Bundestag kontrolliert die Regierungsarbeit und entscheidet über den Bundeshaushalt. Weiterhin ist er u. a. bei Maßnahmen zur Stabilisierung des Euro zu beteiligen; bewaffnete Einsätze der Bundeswehr im Ausland bedürfen seiner Zustimmung.

Dem Deutschen Bundestag gehören in der 18. Wahlperiode, die am 22. Oktober 2013 begann, 631 Abgeordnete aus vier Fraktionen an.

Beim Deutschen Bundestag ist zur Unterstützung seiner Arbeit eine Verwaltung eingerichtet. Die Verwaltung des Deutschen Bundestages ist eine oberste Bundesbehörde. Sie untersteht dem Präsidenten des Deutschen Bundestages (Bundestagspräsident) und wird vom Direktor beim Deutschen Bundestag in dessen Auftrag geleitet. Sie hat rund 2 500 Beschäftigte. Die Ausgaben für den Deutschen Bundestag sind im Einzelplan 02 veranschlagt. Ebenfalls im Einzelplan 02 veranschlagt sind die Ausgaben für den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages, die Bundesversammlung und die Mitglieder des Europäischen Parlaments.

Im Haushaltsjahr 2014 lagen die Gesamtausgaben bei 715,9 Mio. Euro. Der Einzelplan 02 wird mit dem Bundeshaushalt 2016 neu strukturiert (vgl. Vorbemerkung Nr. 5). Die Angaben für die Jahre 2014 und 2015 sind an die veränderte Struktur des Jahres 2016 angepasst. Einen Überblick gibt die Tabelle 8.1.

Tabelle 8.1

Übersicht über den Einzelplan 02
Deutscher Bundestag

	2014 Soll	2014 Ist	Abweichung Ist/Soll[a]	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf	Veränderung 2015/2016[a]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	765,4	715,9	-49,5	801,5	827,8	*3,3*
darunter:						
• Deutscher Bundestag[b]	707,9	659,7	-48,2	740,0	762,9	*3,1*
davon:						
– Leistungen an Mitglieder und ehemalige Mitglieder des Deutschen Bundestages	342,2	320,5	-21,7	348,0	348,4	*0,1*
– Ausgaben für Beschäftigte der Bundestagsverwaltung	138,5	136,1	-2,4	149,7	151,4	*1,1*
– Leistungen an die Bundestagsfraktionen	80,2	80,2	0,0	83,8	83,8	*0*
– Bewirtschaftung/Unterhaltung von Grundstücken und Gebäuden	54,3	48,3	-6,0	53,3	59,2	*11,1*
– Mieten und Pachten	11,9	12,5	0,6	12,7	12,7	*0*
– Anlagen, Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, Software	37,4	30,0	-7,3	48,1	65,2	*35,6*
– Besucherdienst, Ausstellungen und Veranstaltungen im Parlamentsviertel	9,9	8,7	-1,2	11,5	9,3	*-18,4*
• Wehrbeauftragter des Deutschen Bundestages[b]	4,0	4,0	0,0	4,3	4,3	*0,0*
• Bundesversammlung[b]	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	*0,0*
• Mitglieder des Europäischen Parlaments[b]	6,6	5,9	-0,8	6,7	6,6	*-0,2*
• Zentral veranschlagte Verwaltungsausgaben[c]	46,9	46,3	-0,6	50,5	53,9	*6,7*
Einnahmen des Einzelplans	1,9	2,5	0,6	1,9	1,7	*-12,3*
Verpflichtungsermächtigungen	23,7	5,3	-18,4	49,4	19,5	*-60,5*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	2 544	2 277[d]	-267	2 531	2 569	*1,5*

Erläuterungen:
[a] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
[b] Ohne die zentral veranschlagten Verwaltungsausgaben.
[c] Die zentral veranschlagten Verwaltungsausgaben enthalten insbesondere Versorgungsausgaben, Repräsentationsmittel und Öffentlichkeitsarbeit für den Deutschen Bundestag und Geschäftsbereich.
[d] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 02. Für das Jahr 2014: Haushaltsplan und Haushaltsrechnung; für das Jahr 2015: Haushaltsplan in der Fassung des Entwurfs des Zweiten Nachtragshaushalts; für das Jahr 2016: Haushaltsentwurf.

8.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Gesamtausgaben im Einzelplan 02 werden maßgeblich bestimmt durch die Ausgaben für Abgeordnete und ehemalige Abgeordnete, für die Beschäftigten der Bundestagsverwaltung und für die Bundestagsfraktionen. In den letzten fünf Jahren sind sie kontinuierlich von 662,8 Mio. Euro auf 715,9 Mio. Euro und damit um 8 % gestiegen.

Einen Überblick über die Entwicklung der Zahl der Bundestagsabgeordneten, der Planstellen und Stellen für die Beschäftigten der Bundestagsverwaltung und der Gesamtausgaben im Einzelplan 02 gibt Tabelle 8.2.

8.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

8.3.1 Leistungen an Mitglieder und ehemalige Mitglieder des Deutschen Bundestages

Die Leistungen an Mitglieder und ehemalige Mitglieder des Deutschen Bundestages sind mit 44,8 % im Jahr 2014 der größte Ausgabenblock des Einzelplans 02. Die wesentlichen Leistungen daraus sind:

- Abgeordnetenentschädigung („Diät“),
- Amtsausstattung in Form von Geld- und Sachleistungen,
- Alters- und Hinterbliebenenversorgung,
- Zuschüsse zu den Kosten in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen sowie einmalige Unterstützungen nach § 28 Abgeordnetengesetz,
- Übergangsgeld für ausgeschiedene Mitglieder des Deutschen Bundestages.

Die angemessene Entschädigung der Abgeordneten dient insbesondere der in Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz garantierten Freiheit des Mandats. Sie muss die Unabhängigkeit der Abgeordneten sichern. Dies hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1975 im sogenannten „Diäten-Urteil“ entschieden (BVerfGE 40, 296, 315 ff.). Die Abgeordnetenentschädigung wird monatlich ausgezahlt und ist von den Abgeordneten individuell zu versteuern. Sie betrug vom 1. Juli 2014 an 8 667 Euro und wurde zum 1. Januar 2015 auf 9 082 Euro angehoben.

Die Amtsausstattung umfasst folgende Geld- und Sachleistungen:

- Eine steuerfreie monatliche Kostenpauschale zum Ausgleich mandatsbezogener Aufwendungen, z. B. für die Wahlkreisbüros, für eine Zweitwohnung in Berlin oder für Repräsentationsaufgaben in Höhe von 4 204 Euro im Jahr 2014; zum 1. Januar 2015 wurde sie auf 4 267 Euro angehoben.
- Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Abgeordneten, die diese bei der parlamentarischen Arbeit unterstützen. Jedem Abgeordneten standen hierfür im Jahr 2014 maximal 197 208 Euro zur Verfügung. Darüber hinaus werden Zahlungen wie Urlaubs- und Weihnachtsgeld, der Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung oder die Entgeltfortzahlung bei Krankheit oder Mutterschaft geleistet. Außerdem übernimmt die Bundestagsverwaltung sämtliche Aufgaben, die mit der Beschäftigung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Abgeordneten zusammenhängen. Hierzu zählen insbesondere die Gehaltsabrechnung und -auszahlung, die Anmeldung und Abführung der Sozialversicherungsbeiträge sowie der Lohnsteuer.
- Möblierte Büroräume am Sitz des Deutschen Bundestages in Berlin.
- Gemeinsames Informations- und Kommunikationssystem des Deutschen Bundestages inklusive der Ausstattung mit insgesamt vier Personalcomputern und zwei Laptops für die Büros in Berlin und im Wahlkreis.
- Nutzung der Fahrbereitschaft und der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages.
- Auf Einzelnachweis können sich die Abgeordneten bis zu 12 000 Euro jährlich für den Geschäftsbedarf ihrer Büros und für Kommunikation erstatten lassen.
- Reisekostenerstattung bei Mandatsreisen sowie die freie Benutzung von Verkehrsmitteln der Deutschen Bahn AG und der Berliner Verkehrsbetriebe.

Einen Überblick über die Entwicklung der Leistungen gibt die Tabelle 8.3.

Tabelle 8.2

Entwicklung wesentlicher Eckdaten im Einzelplan 02

	Haushaltsjahr				
	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Abgeordnete	622	620	620	620[a]/631[b]	631
Planstellen und Stellen (Soll) der Bundestagsverwaltung	2 426	2 439	2 491	2 527	2 544
Gesamtausgaben in Mio. Euro	662,8	666,7	674,2	711,4	715,9

Erläuterungen: [a] 17. Wahlperiode bis 22. Oktober 2013.
[b] 18. Wahlperiode ab 22. Oktober 2013.

Quelle: Zahl der Abgeordneten und Stellen: Einzelplan 02 des jeweiligen Jahres; Gesamtausgaben: Haushaltsrechnung für das jeweilige Haushaltsjahr.

Tabelle 8.3

Ausgaben für Leistungen an Mitglieder und ehemalige Mitglieder des Deutschen Bundestages

	Haushaltsjahr				
	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Summe aller Ausgaben für Mitglieder und ehemalige Mitglieder (in Mio. Euro)	287,1	288,8	296,8	308,7	320,5
Steigerung zum Vorjahr in %	*2,0*	*0,6*	*2,8*	*4,0*	*3,8*
darunter:	**in Mio. Euro**				
• Abgeordnetenentschädigung	54,5	54,1	56,0	59,8	61,0
• Kostenpauschale	29,0	29,1	29,4	31,8	31,1
• Aufwendungen für Beschäftigte von Abgeordneten	138,3	142,5	146,5	150,3	154,0
• Alters- und Hinterbliebenenversorgung	33,5	33,9	35,6	37,1	39,5
• Zuschüsse zu den Kosten in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen sowie einmalige Unterstützungen nach § 28 Abgeordnetengesetz	7,6	7,2	7,0	7,1	7,9
• Übergangsgeld für ausgeschiedene Mitglieder des Deutschen Bundestages	5,8	1,5	0,6	3,0	6,4
• Geschäftsbedarf und Kommunikation	6,4	6,2	6,3	6,2	6,5
• Benutzung der Verkehrsmittel der Deutschen Bahn AG und der Berliner Verkehrsbetriebe	2,0	2,0	2,1	2,1	2,2
• Inlandsdienst- und Mandatsreisen	6,7	7,6	7,3	7,5	7,6

Quelle: Rechnung über den Haushalt für die einzelnen Haushaltsjahre, Einzelplan 02.

8.3.2 Leistungen an die Bundestagsfraktionen

Die Bundestagsfraktionen sind rechtsfähige Vereinigungen von Abgeordneten im Deutschen Bundestag. Sie wirken an der Erfüllung der Aufgaben des Parlaments mit und haben daher Anspruch auf Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt. Näheres regeln das Abgeordnetengesetz und die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.

Die Zulässigkeit der Fraktionsfinanzierung aus staatlichen Zuschüssen beruht nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darauf, dass die Fraktionen „… als ständige Gliederungen des Deutschen Bundestages der organisierten Staatlichkeit eingefügt sind.“ Danach tragen sie dazu bei, die parlamentarische Arbeit zu steuern und zu erleichtern. Nach dieser Rechtsprechung organisieren sie insbesondere eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern, bereiten gemeinsame Initiativen vor, stimmen diese aufeinander ab und unterstützen eine umfassende Information der Fraktionsmitglieder. Für die Finanzierung dieser der Koordination dienenden Parlamentsarbeit erhalten die Fraktionen zweckgebundene Zuschüsse. Dies hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1966 in seinem sogenannten ersten Parteienfinanzierungsurteil entschieden (BVerfGE 20, 56, 104). Später bestätigte es seine Entscheidung u. a. in seinem sogenannten „Wüppesahl-Urteil“ aus dem Jahr 1989 (BVerfGE 80, 188).

Einen Überblick über die den Fraktionen in den Jahren 2010 bis 2014 gewährten Zuschüsse gibt die Tabelle 8.4. Die Bundestagsverwaltung zahlt die Mittel an die Fraktionen aus. Sie werden den Fraktionen zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen und stehen damit über das jeweils laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung.

Außerdem stellt die Bundestagsverwaltung den Fraktionen Sachleistungen zur Verfügung. Hierzu gehören u. a. eingerichtete Büro- und Sitzungsräume am Sitz des Deutschen Bundestages, Kommunikationsanlagen, die Bibliothek sowie die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages.

Tabelle 8.4

Geldleistungen an Bundestagsfraktionen gemäß § 50 Absatz 1 Abgeordnetengesetz

Bundestagsfraktion	Haushaltsjahr				
	2010	2011	2012	2013	2014
	in Mio. Euro				
CDU/CSU	24,8	25,2	25,3	27,8	33,6
SPD	18,6	19,0	19,2	20,9	22,6
DIE LINKE.	12,0	12,2	12,3	12,6	12,1
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	11,2	11,5	11,5	12,0	11,9
Zwischensumme für die auch im 18. Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen	66,6	68,0	68,3	73,3	80,2
FDP	12,1	12,4	12,5	10,6[a]	-
Summe[b]	78,7	80,4	80,8	83,9	80,2
Steigerung zum Vorjahr in %[b]	3,8	2,1	0,5	3,8	-4,4

Erläuterungen: [a] 1. Januar 2013 bis 22. Oktober 2013.
[b] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Werte je Fraktion: Jährliche Bekanntmachungen der geprüften Rechnungen der Fraktionen im Deutschen Bundestag als Bundestagsdrucksache; Jahressummen: Rechnung über den Haushalt für die einzelnen Haushaltsjahre, Einzelplan 02.

8.3.3 Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages

Der Deutsche Bundestag beruft einen Wehrbeauftragten, der ihn bei der parlamentarischen Kontrolle der Streitkräfte unterstützt. Der Wehrbeauftragte soll möglichen Missständen innerhalb der Bundeswehr nachgehen. Nähere Regelungen hierzu enthält das Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages.

Die Beschäftigten, die den Wehrbeauftragten bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützen, bilden eine Unterabteilung der Bundestagsverwaltung.

Im Jahr 2014 beliefen sich die Ausgaben für den Wehrbeauftragten auf 4,0 Mio. Euro. Für die Jahre 2015 und 2016 sind jeweils 4,3 Mio. Euro vorgesehen (vgl. Tabelle 8.1).

8.4 Parteienfinanzierung

Das Grundgesetz weist den politischen Parteien in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 die Aufgabe zu, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Deshalb hat eine Partei Anspruch auf staatliche Teilfinanzierung, wenn sie folgende Kriterien erfüllt:

- Gesetzlich bestimmter Mindestanteil an gültigen Wählerstimmen bei der letzten Europa- oder Bundestagswahl oder einer Landtagswahl und
- fristgerechte Vorlage eines Rechenschaftsberichts beim Bundestagspräsidenten.

Die hierfür erforderlichen Mittel des Bundes sind allerdings nicht im Einzelplan 02, sondern im Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung, Kapitel 6002 Titel 684 03) veranschlagt.

Die staatlichen Mittel sind der Höhe nach begrenzt. Die „absolute Obergrenze“ nach § 18 Absatz 2 des Gesetzes über die politischen Parteien (Parteiengesetz) wird seit dem Jahr 2013 jährlich ermittelt. Hierzu wird ein vom Statistischen Bundesamt ermittelter Preisindex mit parteitypischen Ausgaben herangezogen. Im Jahr 2014 betrug die absolute Obergrenze rund 156,7 Mio. Euro.

Der Bundestagspräsident überprüft die von den Parteien eingereichten Rechenschaftsberichte auf ihre formale und inhaltliche Richtigkeit. Er setzt die auf die einzelnen Parteien entfallenden Anteile der staatlichen Teilfinanzierung von Bund und Ländern fest. Dazu bestimmt er den Gesamtbetrag je Partei („relative Obergrenze“) und setzt die jeweiligen Länderanteile fest. Der Länderanteil beträgt 0,50 Euro für jede bei der letzten Landtagswahl erzielte Stimme der Partei (§ 19a Absatz 6 Parteiengesetz). Er wird aus den Landeshaushalten an die Landesverbände der Parteien ausgezahlt. Der Bund trägt den verbleibenden Anteil des Gesamtbetrags (Bundesanteil) und zahlt ihn an den Bundesverband der jeweiligen Partei aus.

Der Bundesrechnungshof prüft gemäß § 21 Parteiengesetz, inwieweit der Bundestagspräsident die staatlichen Mittel entsprechend den Vorschriften festgesetzt und ausgezahlt hat, sowie die ordnungsgemäße Durchführung der Verfahren gemäß § 23a Parteiengesetz (Prüfung der Rechenschaftsberichte durch den Bundestagspräsidenten).

Einen Überblick über die Entwicklung der den Parteien gewährten staatlichen Mittel gibt Tabelle 8.5.

Tabelle 8.5

Staatliche Teilfinanzierung der Parteien gemäß § 18 Parteiengesetz

	Kalenderjahr				
	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
	in Mio. Euro				
Absolute Obergrenze der staatlichen Teilfinanzierung (§ 18 Absatz 2 Parteiengesetz)	133,0	141,9	150,8	154,1	156,7
Gesamtausgaben des Bundes und der Länder	131,7	141,9	150,6	153,3	156,7
davon:					
• Anteil des Bundes (Kap. 6002 Titel 684 03)	114,8	124,4	133,2	135,0	138,7
• Anteil der Länder	16,9	17,5	17,4	18,3	18,0

Quelle: Deutscher Bundestag – Parteienfinanzierung – Festsetzung staatlicher Mittel.

Bundesrat
(Einzelplan 03)

9 Entwicklung des Einzelplans 03
Kat. A

9.1 Überblick

Der Bundesrat ist eines der fünf ständigen Verfassungsorgane auf Bundesebene. Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit.

Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Landesregierungen. Die Länder haben je nach ihrer Einwohnerzahl zwischen drei und sechs Stimmen und entsenden ebenso viele Mitglieder. Im Jahr 2014 hatte der Bundesrat 69 ordentliche sowie insgesamt 103 stellvertretende Mitglieder.

Die Plenarsitzungen des Bundesrates finden etwa elfmal im Jahr statt. Die Beschlüsse werden in 16 ständigen Ausschüssen vorbereitet.

Um die Bundesratsmitglieder bei ihrer Aufgabenerfüllung zu unterstützen, ist beim Bundesrat ein Sekretariat eingerichtet. Dieses verfügte im Jahr 2014 über 190 Planstellen und Stellen.

Der Bundesrat hat seinen ersten Dienstsitz in Berlin und verfügt über einen zweiten Dienstsitz in Bonn mit acht Beschäftigten.

Im Haushaltsjahr 2014 wurden aus dem Einzelplan 03 Gesamtausgaben von 22,7 Mio. Euro geleistet. Da es sich um einen reinen Verwaltungshaushalt handelt, sind Ausgabenschwerpunkte Personal- und sächliche Verwaltungsausgaben. Geringfügige Einnahmen erzielt der Bundesrat vor allem durch die Vermietung und Verpachtung von Räumen.

Eine Übersicht über die Ausgaben und Einnahmen des Einzelplans gibt die Tabelle 9.1.

Tabelle 9.1

Übersicht über den Einzelplan 03
Bundesrat

	2014 Soll	2014 Ist	Abweichung Ist/Soll[a]	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf	Veränderung 2015/2016[a]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	23,0	22,7	-0,3	23,8	25,0	*5,0*
Wesentliche Ausgabenbereiche						
• Personalausgaben	14,5	14,1	-0,4	15,1	15,5	*3,0*
davon:						
– Versorgungsausgaben	2,7	2,5	-0,1	2,8	2,9	*4,5*
• Sächliche Verwaltungsausgaben	7,9	8,0	0,1	8,2	8,7	*7,0*
Einnahmen des Einzelplans	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	*-28,1*
Verpflichtungsermächtigungen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	*0,0*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	190	173[b]	-17	193	196	*1,6*

Erläuterungen: [a] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
[b] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 03. Für das Jahr 2014: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2015: Haushaltsplan in der Fassung des Entwurfs des Zweiten Nachtragshaushalts; für das Jahr 2016: Haushaltsentwurf.

9.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Ausgaben im Einzelplan 03 lagen in den Jahren 2005 bis 2014 zwischen 17,5 Mio. und 22,7 Mio. Euro. Im Jahr 2016 sollen die Ausgaben bis auf 25 Mio. Euro ansteigen.

9.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

9.3.1 Personalausgaben

Der Bundesrat wendete im Jahr 2014 für Personal 14,1 Mio. Euro auf, davon 2,5 Mio. Euro für Versorgungsausgaben. Dies sind rund 62 % der Gesamtausgaben im Einzelplan 03.

In diesen Personalausgaben enthalten sind die Ausgaben für Reisen der ordentlichen und stellvertretenden Bundesratsmitglieder sowie der Beauftragten der Landesregierungen, z. B. zu den Sitzungen des Bundesrates. Im Jahr 2014 verursachten die Reisen Ausgaben von 1 Mio. Euro. Dazu zählen auch 296 500 Euro für Jahresnetzkarten der Deutschen Bahn AG für die ordentlichen und stellvertretenden Bundesratsmitglieder.

9.3.2 Sächliche Verwaltungsausgaben

Die sächlichen Verwaltungsausgaben betrugen im Jahr 2014 mit 8 Mio. Euro mehr als ein Drittel des Gesamtansatzes. Ausgabenschwerpunkte waren die Bewirtschaftung der Grundstücke und Gebäude, die Bauunterhaltung, der Geschäftsbedarf, die Kostenbeiträge für Besuchergruppen, die Öffentlichkeitsarbeit und die Erstellung von Bundesratsdrucksachen.

Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt
(Einzelplan 04)

10 Entwicklung des Einzelplans 04
Kat. A

10.1 Überblick

Aus dem Einzelplan 04 werden neben dem Bundeskanzleramt mehrere zentrale Stabsstellen und nachgeordnete Behörden der Bundesregierung sowie zahlreiche Zuwendungsempfänger finanziert. Die vier Aufgabenbereiche im Geschäftsbereich der Bundeskanzlerin sind:

- Koordinierung der Arbeit der Bundesregierung (Bundeskanzleramt, Nationaler Normenkontrollrat, Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration),
- Presse- und Öffentlichkeitsarbeit (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung),

- Informationsbeschaffung für die Bundesregierung (Bundesnachrichtendienst, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Stiftung Wissenschaft und Politik, Rat für Nachhaltige Entwicklung),
- Förderung von Kultur und Geschichtsaufarbeitung (Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, Bundesarchiv, Bundesinstitut für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa, Bundesbeauftragter für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR).

Die Ausgaben aus dem Einzelplan 04 beliefen sich im Jahr 2014 auf rund 2 Mrd. Euro. Der Einzelplan 04 wird mit dem Bundeshaushalt 2016 neu strukturiert (vgl. Vorbemerkung Nr. 5). Die Angaben in der Tabelle 10.1 sind für die Jahre 2014 und 2015 an die veränderte Struktur des Jahres 2016 angepasst. Die Tabelle 10.1 gibt einen Überblick über Ausgaben und Einnahmen des Einzelplans.

Einen Überblick über Ausgaben, Einnahmen und den Personalbestand der Behörden des Geschäftsbereichs der Bundeskanzlerin im Jahr 2014 gibt die Tabelle 10.2.

Tabelle 10.1

Übersicht über den Einzelplan 04
Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt

	2014 Soll	2014 Ist	Abweichung Ist/Soll[a]	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf	Veränderung 2015/2016[a]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	2 095,6	2 027,2	-68,4	2 234,8	2 250,4	*0,7*
darunter:						
• Koordinierung der Arbeit der Bundesregierung	56,1	50,4	-5,7	65,4	71,5	*9,4*
• Presse- und Öffentlichkeitsarbeit	94,9	93,5	-1,4	110,0	96,7	*-12,1*
• Informationsbeschaffung	575,8	549,2	-26,5	630,5	716,1	*13,6*
• Förderung von Kultur und Geschichtsaufarbeitung	1 285,2	1 250,6	-34,6	1 339,9	1 274,1	*-4,9*
• Zentral veranschlagte Verwaltungsausgaben[b]	83,6	83,5	-0,1	89,0	91,9	*3,3*
davon:						
– Ausgaben für Versorgungsempfänger[c]	77,6	76,2	-1,3	81,4	81,5	*0,1*
Einnahmen des Einzelplans	3,2	6,9	3,7	3,2	3,2	*0,0*
Verpflichtungsermächtigungen	185,9[d]	121,5	-64,4	382,1	352,8	*-7,7*
Personal	3 711	3 493[e]	-218	3 718	3 690	*-0,8*

Erläuterungen: [a] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
[b] Ohne die Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit sowie für Konferenzen und Tagungen des Bundespresseamtes.
[c] Titelgruppe 57.
[d] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[e] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 04. Für das Jahr 2014: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2015: Haushaltsplan in der Fassung des Entwurfs des Zweiten Nachtragshaushalts; für das Jahr 2016: Haushaltsentwurf.

Tabelle 10.2

Übersicht über Behörden im Bereich des Einzelplans 04

	Einnahmen 2014 (Ist)	Ausgaben 2014 (Ist)	Besetzte Planstellen/Stellen am 1. Juni 2014
	in Mio. Euro		
Bundeskanzleramt	0,3	48,1	493
Presse- und Informationsamt der Bundesregierung	1,0	94,9	449
Bundesnachrichtendienst	k. A.	535,7	k. A.
Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien	2,2	1 099,1	207
Bundesarchiv	1,3	54,6	644
Bundesinstitut für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa	0,0	1,0	9
Der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR	0,8	100,5	1 663
Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration	0,0	3,5	29
Summe[a]	**5,7**	**1 937,4**	**3 493**

Erläuterung: [a] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
Quelle: Einzelplan 04: Haushaltsrechnung für das Jahr 2014 und Haushaltsplan für das Jahr 2015.

10.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Ausgabenschwerpunkte des Einzelplans 04 liegen bei Zuweisungen und Zuschüssen sowie den sächlichen Verwaltungsausgaben. Im Jahr 2014 entfielen 45 % der Ausgaben auf Zuweisungen und Zuschüsse. Sie betrafen fast vollständig die Förderung von Kultur und Geschichtsaufbereitung. Personalausgaben machten rund 13 % der Ausgaben aus (ohne Bundesnachrichtendienst), die sächlichen Verwaltungsausgaben 32 %.

Im Jahr 2014 waren im Einzelplan 04 ohne Bundesnachrichtendienst insgesamt 3 711 Planstellen und Stellen (Stellen) ausgebracht. 1 768 der Stellen entfielen auf den Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatsicherheitsdienstes der ehemaligen DDR. Dies war nahezu die Hälfte aller Stellen des Einzelplans. Hinzu kamen 6 643 Stellen bei institutionellen Zuwendungsempfängern, die meisten davon im Kulturbereich.

10.3 Wesentliche Aufgabenbereiche

10.3.1 Koordinierung der Arbeit der Bundesregierung

10.3.1.1 Bundeskanzleramt

Die Bundeskanzlerin bestimmt die Richtlinien der Politik und leitet die Geschäfte der Bundesregierung. Das Bundeskanzleramt unterstützt die Bundeskanzlerin bei ihren Aufgaben. Es bereitet ihre Entscheidungen sowie die Kabinettsitzungen und die Beschlüsse der Bundesregierung vor. Darüber hinaus koordiniert es die Arbeit der Bundesministerien.

Im Haushaltsjahr 2014 beliefen sich die Ausgaben des Bundeskanzleramtes auf 48,1 Mio. Euro. Davon entfielen 71 % auf Personalausgaben und 22 % auf die sächlichen Verwaltungsausgaben.

Das Bundeskanzleramt unterhält Dienstsitze in Berlin und Bonn (Palais Schaumburg). Von den insgesamt 545 Stellen entfallen 23 auf den Standort Bonn. Die Bewirtschaftungs- und Unterhaltungsausgaben liegen nach Angaben des Bundeskanzleramtes in Berlin bei rund 5 Mio. Euro, in Bonn unter 0,1 Mio. Euro. Das Palais Schaumburg wird seit dem Jahr 2013 grundlegend saniert. Statt wie ursprünglich vorgesehen im Jahr 2016, sollen die Arbeiten nun im Jahr 2017 abgeschlossen sein. Die geplanten Sanierungskosten stiegen von ursprünglich 6,5 Mio. Euro auf aktuell 10,8 Mio. Euro.

10.3.1.2 Nationaler Normenkontrollrat

Der Nationale Normenkontrollrat hat zehn Mitglieder, die von einem Sekretariat mit 14 Beschäftigten unterstützt werden. Er unterstützt die Bundesregierung beim Bürokratieabbau und bei einer besseren Rechtsetzung. Die Ausgaben für den Nationalen Normenkontrollrat beliefen sich im Jahr 2014 auf rund 0,3 Mio. Euro (ohne Personalkosten der Beschäftigten).

10.3.1.3 Ausgaben für das Gästehaus der Bundesregierung Schloss Meseberg

Die Bundesregierung nutzt das Schloss Meseberg als Gästehaus. Hierzu traf sie im Jahr 2005 mit der Eigentümerin eine Nutzungsvereinbarung für zunächst 20 Jahre. Die Bundesregierung investierte 13 Mio. Euro in das Anwesen, um die Sicherheits-, Haus- und Kommunikationstechnik ihren Bedürfnissen anzupassen. Im Jahr 2014 führte das Bundeskanzleramt auf Schloss Meseberg vier Veranstaltungen mit insgesamt 56 Übernachtungen durch. Die sächlichen Ausgaben betragen jährlich rund eine halbe Million Euro. Hinzu kommen Personalausgaben des Bundeskanzleramtes und Bewachungsausgaben der Bundespolizei (finanziert aus Einzelplan 06) in erheblicher Höhe.

10.3.2 Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Bundespresseamt) ist eine oberste Bundesbehörde und verfügte im Jahr 2014 über 485 Stellen. Es wird von einem Staatssekretär geleitet und untersteht unmittelbar der Bundeskanzlerin. Das Bundespresseamt koordiniert die ressortübergreifende Presse- und Öffentlichkeitsarbeit und informiert die Öffentlichkeit und die Medien über die Arbeit der Bundesregierung. Daneben organisiert und finanziert es Informationsfahrten nach Berlin oder Straßburg für politisch interessierte Personen auf Einladung von Abgeordneten des Deutschen Bundestages. Im Jahr 2014 waren dies 2 051 Reisen mit 96 132 Teilnehmenden. Hierfür wurden 22,7 Mio. Euro ausgegeben. Die Gesamtausgaben des Bundespresseamtes betrugen 94,9 Mio. Euro.

Das Bundespresseamt koordiniert Rahmenverträge z. B. für die Beschaffung von Werbematerial oder für Druckerzeugnisse, die jedoch nicht von allen Ressorts genutzt werden. Aufgrund von Empfehlungen des Bundesrechnungshofes fasste der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 6. März 2009 einen Beschluss, um eine stärkere Teilnahme der Ressorts an den Rahmenverträgen zu bewirken.

10.3.3 Informationsbeschaffung für die Bundesregierung

Der Bundesnachrichtendienst sammelt Informationen, um Erkenntnisse über das Ausland zu gewinnen, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung sind. Er ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundeskanzleramtes. Die Ausgaben des Einzelplans 04 für den Bundesnachrichtendienst im Jahr 2014 betrugen 535,7 Mio. Euro. Dies ist der wesentliche Teil der Ausgaben aus dem Einzelplan 04 für Informationsbeschaffung.

Neben der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit unterrichtet das Bundespresseamt auch die Bundesregierung sowie den Bundespräsidenten über die Nachrichtenlage. Es erforscht die öffentliche Meinung als Entscheidungshilfe für die politische Arbeit der Bundesregierung. Die Ausgaben sind vollständig der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zugeordnet, da der auf die Informationsbeschaffung entfallende Anteil nicht gesondert ermittelbar ist.

Die Stiftung Wissenschaft und Politik führt im Benehmen mit dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung unabhängige wissenschaftliche Untersuchungen zur internationalen Politik sowie zur Außen- und Sicherheitspolitik durch. Die rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts hat ihren Sitz in Berlin. Sie erhielt als institutionelle Zuwendungsempfängerin des Bundeskanzleramtes im Jahr 2014 eine Zuwendung von 11,3 Mio. Euro und hatte 127 Beschäftigte.

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) ist ein Beratungsgremium. Er soll Beiträge zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie entwickeln, Handlungsfelder und Projekte benennen und die öffentliche Diskussion über Nachhaltigkeit stärken. Die Geschäftsstelle des RNE wird seit dem Jahr 2012 aus dem Einzelplan 04 finanziert. Bis dahin trug das Bundesministerium für Bildung und Forschung deren Ausgaben. In den Jahren 2012 und 2013 beliefen sich die Ausgaben auf 2,2 bzw. 2,3 Mio. Euro. Für das Jahr 2014 wurde der Mittelansatz auf 5,4 Mio. Euro erhöht, von denen 2,3 Mio. Euro tatsächlich ausgegeben wurden.

10.3.4 Förderung von Kultur und Geschichtsaufarbeitung

10.3.4.1 Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien

Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) ist zuständig für die Kultur- und Medienpolitik des Bundes. Mit rund 1 Mrd. Euro im Jahr fördert sie mehr als 700 Einrichtungen und Veranstaltungen in nahezu allen Bereichen der Kultur. Die BKM fördert diese entweder allein (z. B. Kulturstiftung des Bundes, Deutsches Historisches Museum, Deutsche Nationalbibliothek) oder gemeinsam mit einzelnen oder allen Ländern (z. B. Stiftung Preußische Schlösser und Gärten, Stiftung Preußischer Kulturbesitz). Außerdem ist der Bund an einzelnen Gesellschaften und Stiftungen beteiligt (z. B. Rundfunk Orchester und Chöre [gemeinnützige] GmbH, Kulturstiftung des Bundes).

Wesentliche Aufgabenbereiche

- **Allgemeine Kulturförderung**

  Die BKM gab im Jahr 2014 für die allgemeine Kulturförderung 456,7 Mio. Euro aus. Finanzielle Schwerpunkte waren:

  - im Filmbereich der Deutsche Filmförderfonds (59,1 Mio. Euro),
  - bei den Stiftungen die Kulturstiftung des Bundes (37,3 Mio. Euro),
  - bei den Museen das Deutsche Historische Museum (48,9 Mio. Euro) und
  - bei der Hauptstadtkultur die Kulturveranstaltungen des Bundes in Berlin GmbH (42 Mio. Euro).

Die BKM unterstützt u. a. folgende Vorhaben:

- Seit dem Jahr 2011 fördert die BKM das Reformationsjubiläum 2017. Im Jahr 2014 gab sie hierfür 7,3 Mio. Euro aus. Finanziert werden z. B. Konzerte, Ausstellungen, Konferenzen, Maßnahmen zur kulturellen Bildung sowie der Erhalt und die Sanierung bedeutender Reformationsstätten.
- Die BKM koordiniert die Aktivitäten der Bundesregierung zum Bauhausjubiläum 2019. Sie unterstützte die anlässlich des Jubiläums geplanten Museumsneubauten in Dessau und Berlin im Jahr 2014 mit 1 Mio. Euro.
- Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände unterzeichneten im Jahr 1999 eine Erklärung, wonach NS-verfolgungsbedingt entzogenes Kulturgut, insbesondere aus jüdischem Besitz, aufgefunden und zurückgegeben werden soll. Dies wurde als fortwährende Aufgabe für die öffentlichen Einrichtungen in Deutschland vereinbart. Die BKM erhöhte ihre Ausgaben für diese Provenienzrecherche und -forschung kontinuierlich: Im Jahr 2013 stellte sie 2 Mio. Euro, 4 Mio. Euro im Jahr 2014 und 6 Mio. Euro im Jahr 2015 bereit. Ab dem Jahr 2015 fördert sie die neu errichtete Stiftung Deutsches Zentrum Kulturgutverluste jährlich mit 4,2 Mio. Euro institutionell. Die Stiftung bündelt die Provenienzforschung in Deutschland, insbesondere zur NS-Raubkunst.

- **Stiftung Preußischer Kulturbesitz**

  Die BKM förderte die Stiftung Preußischer Kulturbesitz im Jahr 2014 mit 194,9 Mio. Euro. Zur Stiftung gehören u. a. die Staatlichen Museen zu Berlin, die Staatsbibliothek zu Berlin, das Geheime Staatsarchiv, das Ibero-Amerikanische Institut sowie das Staatliche Institut für Musikforschung. Der Bund trägt die Baukosten und drei Viertel der laufenden Betriebsausgaben, den restlichen Teil finanzieren die Länder.

  Für die Errichtung eines Museums für die Kunst des 20. Jahrhunderts in Berlin will der Bund in den nächsten Jahren bis zu 200 Mio. Euro bereitstellen. Der Bundesrechnungshof prüft projektbegleitend den Neubau.

- **Deutsche Nationalbibliothek**

  Im Jahr 2014 förderte die BKM die Deutsche Nationalbibliothek mit den Standorten Frankfurt a. M. und Leipzig mit 47,2 Mio. Euro. Sie ist die zentrale Archivbibliothek und das nationalbibliografische Zentrum der Bundesrepublik Deutschland.

- **Pflege des Geschichtsbewusstseins**

  Für die Pflege des Geschichtsbewusstseins gab die BKM im Jahr 2014 68,7 Mio. Euro aus. Die BKM fördert verschiedene nationale Gedenkstätten. Im Wesentlichen dienen sie dem Gedenken an die Opfer des Nationalsozialismus und der SED-Diktatur, an die deutsche Teilung sowie an die Freiheitskämpfer im 19. Jahrhundert. Die BKM finanziert darüber hinaus Einrichtungen zur Erinnerung an bedeutende Politiker sowie historische Museen und Einrichtungen.

- **Pflege des Kulturguts der Vertriebenen und Flüchtlinge sowie fremder Volksgruppen**

  Die BKM finanzierte im Jahr 2014 mit 16,2 Mio. Euro Institute, Vereine, Stiftungen, Museen und zahlreiche Einzelprojekte, die sich der Erhaltung und Auswertung deutscher Kultur und Geschichte im östlichen Europa widmen.

10.3.4.2 Deutsche Welle

Größter Zuschussempfänger der BKM ist die Bundesrundfunkanstalt Deutsche Welle mit Standorten in Bonn und Berlin. Sie vermittelt im Ausland mit ihren Fernseh-, Radio- und Internetangeboten die Positionen und Werte Deutschlands und fördert die deutsche Sprache. Die Deutsche Welle will ihr Programm attraktiver gestalten und in einem Reformprozess bis zum Jahr 2017 weltweit rund 150 Millionen Menschen erreichen.

Die Zuschüsse der BKM für den Betrieb und die Ausstattung der Deutschen Welle sind von 271,1 Mio. Euro im Jahr 2012 um 15 Mio. Euro auf 286,1 Mio. Euro im Jahr 2014 gestiegen. Mit den zusätzlichen Mitteln finanzierte die Deutsche Welle den Ausbau ihres englischsprachigen Nachrichtenprogramms, die Berichterstattung in russischer und ukrainischer Sprache im „Aktionsplan Ukraine“ sowie den Neu- und Umbau von Fernsehstudios. Für das Jahr 2015 sind 287,2 Mio. Euro eingeplant, für das Jahr 2016 sieht der Regierungsentwurf 291,8 Mio. Euro vor. Daneben erhielt die Deutsche Welle im Jahr 2014 für medienpolitische Projekte in Entwicklungs- und Schwellenländern insgesamt knapp 7 Mio. Euro Fördermittel aus dem Bundeshaushalt. Für das Jahr 2015 sind hierfür knapp 15 Mio. Euro vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Deutsche Welle zwei Drittel ihrer Fernsehsendungen im Magazinformat mit hohen Kosten selbst produzierte. Nur ein Drittel übernahm sie von ARD und ZDF. Er hat der Deutschen Welle empfohlen, mit den Landesrundfunkanstalten der ARD und dem ZDF enger zusammenzuarbeiten und mehr Beiträge für das Fernsehprogramm der Deutschen Welle zu übernehmen. Im Jahr 2014 hat die Deutsche Welle 8 % mehr Beiträge von der ARD übernommen als im Vorjahr. Die Ausstrahlung von ZDF-Beiträgen blieb konstant. Neun Dokumentationen und Reportagen produzierte die Deutsche Welle gemeinsam mit dem ZDF und der ARD.

10.3.4.3 Der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR

Der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR erfasst, verwahrt, erforscht und verwendet die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes. Er ist in Ausübung seines Amtes unabhängig und untersteht nur der Rechtsaufsicht der Bundesregierung. Die Dienstaufsicht führt die BKM. Im Haushaltsjahr 2014 verfügte die Behörde über 1 768 Stellen. Sie tätigte Ausgaben in Höhe von 100,5 Mio. Euro. Der Ansatz für das Jahr 2015 beträgt 109 Mio. Euro. Für das Jahr 2016 sieht der Regierungsentwurf Ausgaben von 104,9 Mio. Euro vor.

Auswärtiges Amt
(Einzelplan 05)

11 Entwicklung des Einzelplans 05
Kat. A

11.1 Überblick

Das Auswärtige Amt vertritt die Interessen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland. Es pflegt die Beziehungen zu auswärtigen Staaten sowie zu zwischen- und überstaatlichen Organisationen. Deutschen im Ausland leistet es Hilfe und Beistand.

Das Auswärtige Amt umfasst die Zentrale in Berlin, einen Dienstsitz in Bonn sowie 228 Auslandsvertretungen, bestehend aus Botschaften, Konsulaten, multilateralen Vertretungen und Verbindungsbüros. Zu seinem Geschäftsbereich zählt ferner das Deutsche Archäologische Institut (DAI), eine Forschungseinrichtung auf dem Gebiet der Altertumswissenschaften.

Die Ausgaben des Auswärtigen Amtes beliefen sich im Jahr 2014 auf 3,6 Mrd. Euro. Zwei Drittel des Gesamtbudgets des Auswärtigen Amtes fließen unmittelbar in außenpolitische Aufgaben, insbesondere

- als Leistungen an die Vereinten Nationen und andere internationale Organisationen, für Sicherheit, humanitäre Hilfe, Krisenprävention und globale Partnerschaften,
- in die bilaterale Zusammenarbeit und Pflege der Auslandsbeziehungen sowie
- in die Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland.

Ein Drittel des Budgets ist für Personal, Liegenschaften und Infrastruktur der Zentrale und der Auslandsvertretungen vorgesehen.

Tabelle 11.1

Übersicht über den Einzelplan 05
Auswärtiges Amt

	2014 Soll	2014 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf	Veränderung 2015/2016[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	3 638,3	3 573,9	-64,4	3 726,5	4 399,9	*18,1*
darunter:						
• Sicherung von Frieden und Stabilität (inkl. Leistungen an die Vereinten Nationen)	1 485,6	1 485,6	0,0	1 449,2	2 072,3	*43,0*
• Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland	775,5	761,9	-13,6	817,2	820,7	*0,4*
• Bundesministerium und Verwaltungsausgaben	1 260,4	1 212,1	-48,2	1 274,2	1 325,4	*4,0*
Einnahmen des Einzelplans	145,2	159,9	14,7	144,1	148,3	*2,9*
darunter:						
Visagebühren u. a. Entgelte	117,2	120,8	3,6	117,2	120,4	*2,7*
Verpflichtungsermächtigungen	1 845,4[c]	767,9	-1 077,5	1 105,3	1 232,2	*11,5*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	6 818	6 380[d]	-438	6 815	6 860	*0,7*
davon:						
• Inland	2 035	1 913	-122	2 041	2 058	*0,8*
• Ausland	4 593	4 238	-355	4 586	4 611	*0,6*
• Deutsches Archäologisches Institut	190	229	39	188	191	*1,6*

Erläuterungen: [a] Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2014, Übersicht Nr. 4.9).
[b] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
[c] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[d] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 05. Für das Jahr 2014: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2015: Haushaltsplan in der Fassung des Entwurfs des Zweiten Nachtragshaushalts; für das Jahr 2016: Haushaltsentwurf.

11.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Das für das Jahr 2015 veranschlagte Gesamtvolumen des Einzelplans 05 liegt mit 3,7 Mrd. Euro (Soll) um 152,6 Mio. Euro über den Ist-Ausgaben des Jahres 2014.

Der Bundesrechnungshof hat dem Auswärtigen Amt bereits in den Vorjahren empfohlen, seine zu hohen Ansätze für Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan zu überprüfen. Es reduzierte daraufhin die Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan 2014 von ursprünglich 2,3 auf 1,8 Mrd. Euro. Im Haushaltsentwurf 2015 senkte es diesen Ansatz auf 1,1 Mrd. Euro. Tatsächlich in Anspruch genommen hat das Auswärtige Amt im Jahr 2014 Verpflichtungsermächtigungen von 767,9 Mio. Euro. Die Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen ist haushaltsrechtlich nur zulässig, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben des Ressorts tatsächlich notwendig und fällig werden (vgl. auch Bemerkung Nr. 1.7.1). Dies verlangen auch die Grundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit.

Die Ist-Einnahmen des Auswärtigen Amtes stiegen von 148,2 Mio. Euro im Jahr 2013 um 8 % auf 159,9 Mio. Euro im Jahr 2014. Den Großteil hiervon bildeten Visagebühren und Entgelte für andere konsularische Leistungen und gebührenpflichtige Amtshandlungen der Auslandsvertretungen (vgl. Tabelle 11.1).

11.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

Einen Überblick über die größten Ausgabenbereiche des Auswärtigen Amtes im Jahr 2014 gibt die Abbildung 11.1.

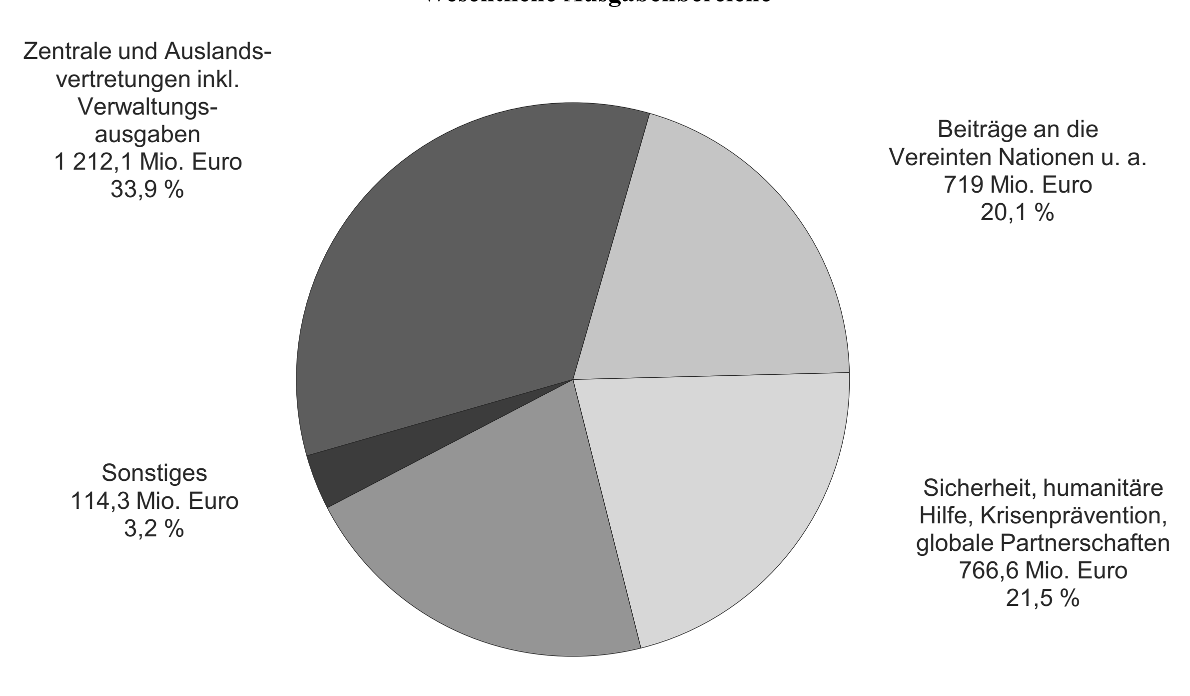
Mit rund 1 Mrd. Euro im Jahr finanziert das Auswärtige Amt eine Vielzahl von Förderprogrammen und Projekten. Die Mittel fließen an unterschiedliche Organisationen oder Projektträger, die das Auswärtige Amt bei seinen außenpolitischen Aufgaben unterstützen sollen. Der Bundesrechnungshof stellte bei Prüfungen mehrfach fest, dass das Auswärtige Amt die Steuerung und die Erfolgskontrolle dieser Fördermaßnahmen vernachlässigte. Er hat das Auswärtige Amt aufgefordert, sämtliche Förderprogramme und Projekte mit messbaren Zielen und Kennzahlen zu unterlegen und künftig regelmäßig Erfolgskontrollen und Evaluierungen durchzuführen. Das Auswärtige Amt hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen (vgl. Bemerkung Nr. 12).

11.3.1 Sicherung von Frieden und Stabilität

Knapp 42 % seiner Gesamtausgaben setzt das Auswärtige Amt für die Sicherung von Frieden und Stabilität ein. Gemeinsam mit den Vereinten Nationen und zahlreichen weiteren internationalen Organisationen plant und finanziert das Auswärtige Amt weltweit Maßnahmen zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung von Frieden, Sicherheit und Stabilität, zum Beispiel durch humanitäre Hilfe oder zur Krisenprävention in gefährdeten Regionen und Ländern sowie zur Abrüstung.

Abbildung 11.1

Wesentliche Ausgabenbereiche



Quelle: Rechnung über den Haushalt des Einzelplans 05 für das Haushaltsjahr 2014.

Tabelle 11.2

Entwicklung der Ausgaben für die Sicherung von Frieden und Stabilität

	2014 Soll	2014 Ist	Abweichung Ist/Soll[a]	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf	Veränderung 2015/2016[a]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben für die Sicherung von Frieden und Stabilität	1 485,6	1 485,6	0,0	1 449,2	2 072,3	*43,0*
darunter:						
• Leistungen an die Vereinten Nationen und im internationalen Bereich	792,8	719,0	-73,8	669,2	1 189,1	*77,7*
• Sicherheit, Stabilität und Abrüstung	268,6	238,0	-30,6	262,6	257,5	*-1,9*
• Humanitäre Hilfe und Krisenprävention	398,2	510,8	112,6	495,0	600,0	*21,2*
• Globale Partnerschaften	26,0	17,8	-8,2	22,5	25,7	*14,2*

Erläuterung: [a] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
Quelle: Einzelplan 05. Für das Jahr 2014: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2015: Haushaltsplan in der Fassung des Entwurfs des Zweiten Nachtragshaushalts; für das Jahr 2016: Haushaltsentwurf.

An die Vereinten Nationen und andere internationale Organisationen selbst leistet das Auswärtige Amt knapp ein Fünftel seiner Gesamtausgaben. Zum größten Teil bestehen diese Ausgaben aus Pflichtbeiträgen für den Haushalt und für die Einsätze von Friedenstruppen der Vereinten Nationen sowie für internationale Strafgerichtshöfe, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), den Europarat und andere Organisationen. Die deutschen Beiträge für friedenserhaltende Maßnahmen unterliegen Schwankungen im Dreijahreszyklus, weil sie abweichend vom deutschen Haushaltsjahr fällig werden. Im ersten Jahr leistet das Auswärtige Amt 133 %, im zweiten Jahr 100 % und im dritten Jahr 67 % seines jährlichen Beitrages. Außerdem können Wechselkursschwankungen und neue Friedensmissionen der Vereinten Nationen die Höhe der zu leistenden Beiträge unvorhergesehen beeinflussen.

Mit humanitären Hilfsmaßnahmen unterstützt das Auswärtige Amt in Not geratene Menschen bei Naturkatastrophen, wie Erdbeben und Überschwemmungen, sowie bei kriegerischen Auseinandersetzungen oder in politischen Krisen. Für humanitäre Hilfe und Krisenprävention musste das Auswärtige Amt im Jahr 2014 wegen neuer und zum Teil verschärfter Krisenherde (z. B. in der Ukraine, in Syrien und den vom Flüchtlingsstrom betroffenen Nachbarstaaten) mit 510,8 Mio. Euro wesentlich mehr leisten als geplant. Für das Jahr 2015 veranschlagt es hierfür 495 Mio. Euro.

11.3.2 Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland

Das Auswärtige Amt fasst die Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland auch unter dem Begriff der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik zusammen und bezeichnet diese als einen Schwerpunkt deutscher Außenpolitik. Dafür wendet es 21 % seines Etats auf. So gab das Auswärtige Amt im Jahr 2014 insgesamt 761,9 Mio. Euro für Partnerschulen im Ausland, Stipendien, den Austausch von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, Hochschulpartnerschaften, sowie die Förderung der deutschen Sprache und kultureller Projekte im Ausland aus (vgl. Tabelle 11.3).

Der größte Anteil der Ausgaben entfällt auf die Zusammenarbeit mit Mittlerorganisationen, wie dem Goethe-Institut, dem Deutschen Akademischen Austauschdienst, der Alexander von Humboldt-Stiftung und anderen Institutionen. Allein das Goethe-Institut als größter Zuwendungsempfänger des Auswärtigen Amtes erhielt im Jahr 2014 institutionelle Zuwendungen von 214,1 Mio. Euro sowie projektgebundene Zuwendungen von 16,1 Mio. Euro. Mit diesen Mitteln unterhält es 142 Kulturinstitute und zehn Verbindungsbüros in 95 Ländern.

Das Auswärtige Amt fördert rund 1 820 Partnerschulen im Ausland. Dazu zählen 140 Deutsche Auslandsschulen, die einen hohen deutschsprachigen Unterrichtsanteil haben und in Deutschland anerkannte Schulabschlüsse anbieten. Hinzu kommen 1 100 Sprachdiplom-Schulen sowie 580 durch das Goethe-Institut betreute Schulen. Im Jahr 2014 gab das Auswärtige Amt für das Partnerschulnetz 220,8 Mio. Euro aus. Im Jahr 2015 hat es hierfür 225,8 Mio. Euro veranschlagt.

Hinzu kommen Mittel für Baumaßnahmen. Das Auswärtige Amt finanzierte im Jahr 2014 mit 48 Mio. Euro den Bau und die Unterhaltung deutscher Schulen und Kulturinstitute im Ausland.

Tabelle 11.3

Entwicklung der Ausgaben für die Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland

	2014 Soll	2014 Ist	Abweichung Ist/Soll[a]	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf	Veränderung 2015/2016[a]
	in Mio. Euro					in %
Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland	775,5	761,9	-13,6	817,2	820,7	*0,4*
darunter:						
• Allgemeine Auslandskulturarbeit (Projektförderung)	94,6	83,6	-11,0	106,8	109,8	*2,9*
• Allgemeine Auslandskulturarbeit (Institutionelle Förderung)	416,5	409,5	-7,0	441,7	440,0	*-0,4*
• Förderung des deutschen Schulwesens im Ausland (Schulfonds)	224,7	220,8	-3,9	225,8	226,0	*0,1*
• Baumaßnahmen im kulturellen Bereich im Ausland (Baufonds)	39,7	48,0	8,3	43,0	44,9	*4,4*

Erläuterung: [a] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
Quelle: Einzelplan 05. Für das Jahr 2014: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2015: Haushaltsplan in der Fassung des Entwurfs des Zweiten Nachtragshaushalts; für das Jahr 2016: Haushaltsentwurf.

11.3.3 Zentrale und Auslandsvertretungen

Ein Drittel der Ausgaben des Auswärtigen Amtes fällt für die Zentrale und die Auslandsvertretungen an.

Der größte Anteil der zentral veranschlagten Verwaltungsausgaben entfällt auf Versorgungs-, Fürsorge- und Beihilfeleistungen für die Beschäftigten. Im Haushaltsjahr 2014 betrugen die Ist-Ausgaben hierfür 130,1 Mio. Euro.

Tabelle 11.4

Entwicklung der Ausgaben für die Zentrale und die Auslandsvertretungen

	2014 Soll	2014 Ist	Abweichung Ist/Soll[a]	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf	Veränderung 2015/2016[a]
	in Mio. Euro					in %
Zentral veranschlagte Verwaltungsausgaben	172,1	174,6	2,5	146,8	182,2	*24,1*
Ausgaben für den Betrieb des Bundesministeriums	1 088,3	1 037,5	-50,8	1 127,4	1 143,2	*1,4*
darunter:						
• Inland	320,6	302,3	-18,3	343,0	345,1	*0,6*
• Ausland	767,7	735,2	-32,5	784,4	798,2	*1,8*

Erläuterung: [a] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
Quelle: Einzelplan 05. Für das Jahr 2014: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2015: Haushaltsplan in der Fassung des Entwurfs des Zweiten Nachtragshaushalts; für das Jahr 2016: Haushaltsentwurf.

Die Personalausgaben für die weltweit rund 12 000 Beschäftigten des Auswärtigen Amtes sind der größte Ausgabenblock für den Betrieb des Bundesministeriums. Im Jahr 2014 waren das 900,5 Mio. Euro. Den 2 040 Planstellen und Stellen in der Zentrale stehen 4 600 in den Auslandsvertretungen gegenüber. Hinzu kommen 5 200 Beschäftigte, die von den Auslandsvertretungen als Ortskräfte angestellt sind. Darüber hinaus sind über 1 300 Beschäftigte aus anderen Ressorts beim Auswärtigen Amt tätig, überwiegend an den Auslandsvertretungen. Das Auswärtige Amt muss die Auslandszuschläge für Bundesbedienstete überprüfen. Die Berechnungsgrundlagen sind veraltet (vgl. Bemerkung Nr. 3).

Für seine Liegenschaften verwendete das Auswärtige Amt im Jahr 2014 etwa 8 % seiner Gesamtausgaben (285,5 Mio. Euro). Davon entfielen auf die Zentrale 47,7 Mio. Euro und 237,8 Mio. Euro auf die Auslandsvertretungen, deutsche Schulen und Kulturinstitute im Ausland sowie das DAI. Das Auswärtige Amt hat derzeit 560 Liegenschaften an 233 Standorten in 157 Staaten. Auf diesen Liegenschaften befinden sich 362 Kanzleien und Visastellen, 183 Residenzen für Botschafterinnen und Botschafter sowie 911 Dienstwohnungen. Knapp die Hälfte der Liegenschaften ist bundeseigen, die Übrigen sind gemietet. Weltweit hat das Auswärtige Amt 68 bundeseigene Gebäude den Goethe-Instituten und 63 ebenfalls bundeseigene Gebäude den deutschen Schulen überlassen. Das DAI nutzt neun bundeseigene Gebäude.

11.4 Wesentliche Einnahmenbereiche

Das Auswärtige Amt erzielt Einnahmen im Rechts- und Konsularbereich. Die Auslandsvertretungen bearbeiten insbesondere Visa- und Passanträge. Im Jahr 2014 betrugen die Einnahmen hieraus 120,8 Mio. Euro.

Erlöse aus dem Verkauf nicht mehr benötigter Liegenschaften setzt das Auswärtige Amt seit dem Jahr 2011 gezielt für die Sanierung seiner Dienstgebäude im Ausland ein. Im Jahr 2014 stiegen die entsprechenden Einnahmen von 4,8 Mio. Euro auf 9,8 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Prüfungen angeregt, diese Möglichkeit stärker zu nutzen.

Außerdem erhielt das Auswärtige Amt im Jahr 2014 Sponsoringleistungen, Spenden, zweckgebundene Einnahmen und sonstige freiwillige Geldleistungen von insgesamt 2,8 Mio. Euro, die es hauptsächlich für Veranstaltungen der Auslandsvertretungen zum Tag der Deutschen Einheit verwendete.

11.5 Ausblick

Der Finanzplan 2015 bis 2019 weist jährliche Schwankungen für den Einzelplan 05 aus.

Tabelle 11.5

Finanzplan bis 2019

Haushaltsansatz im Jahr (in Mio. Euro)				
2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
3 726,5	4 399,9	4 172,1	3 999,8	4 087,5

Quelle: Bundesregierung.

Die Veränderungen sind maßgeblich begründet durch die Aufstockung der humanitären Hilfe, Wechselkursanpassungen und die schwankenden Beiträge an die Vereinten Nationen (vgl. Nr. 11.3.1).

12 Kat. C Auswärtiges Amt verbessert seine Erfolgskontrollen

12.0

Das Auswärtige Amt wird seine aus Bundesmitteln finanzierten Förderprogramme und Projekte künftig an klaren und messbaren Zielen ausrichten und die Erfolgskontrollen in seinem Geschäftsbereich verbessern. Es folgt damit den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

12.1

Fördermaßnahmen des Auswärtigen Amtes

Das Auswärtige Amt finanziert jährlich mit rund 1 Mrd. Euro eine Vielzahl von Förderprogrammen und Projekten. Diese Fördermaßnahmen führen internationale Organisationen (z. B. Vereinte Nationen), Nichtregierungsorganisationen (z. B. Rotes Kreuz oder Welthungerhilfe) oder kulturelle Mittlerorganisationen (z. B. Goethe-Institut oder DAAD) durch. Die Fördermaßnahmen sollen weltweit Frieden und Stabilität sichern, humanitäre Hilfe in Katastrophen und Krisenfällen leisten und kulturelle Werte sowie die deutsche Sprache im Ausland vermitteln.

Erfolgskontrollen

Mit Erfolgskontrollen sollen alle Bundesministerien regelmäßig untersuchen, ob die von ihnen verantworteten und finanzierten Förderprogramme und Projekte wirksam und wirtschaftlich sind. Hierzu muss das zuständige Ressort zunächst klare und messbare Ziele mit Indikatoren für den gewünschten Erfolg definieren. Nur so kann es anschließend überprüfen, ob es die Ziele tatsächlich erreicht und die für die Fördermaßnahmen eingesetzten Bundesmittel wirtschaftlich verwendet hat.

Evaluierungen sind eine Methode zur Erfolgskontrolle mit breitem Untersuchungsansatz. Häufig beauftragen die Bundesministerien für eine Evaluierung externe Stellen oder Fachleute, die den Ablauf und die Ergebnisse von Förderprogrammen oder Projekten bewerten. Aus den Evaluierungsergebnissen sollen die Bundesministerien Erfahrungen für das weitere Vorgehen oder vergleichbare künftige Fördermaßnahmen gewinnen.

Nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben sind Ziel und Zweck jeder Förderung vor Beginn einer Fördermaßnahme festzulegen. Der Erfolg ist grundsätzlich begleitend und abschließend zu kontrollieren. Fehlen begleitende Erfolgskontrollen, unterbleiben häufig nötige Korrekturen im Projektverlauf. Abschließende Erfolgskontrollen wiederum sollen die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Förderung überprüfen und Erfahrungswerte für künftige Planungen liefern. Begleitende und abschließende Erfolgskontrollen sind damit Voraussetzungen für eine ziel- und ergebnisorientierte Steuerung von Fördermaßnahmen.

Feststellungen aus vorangegangenen Prüfungen

Der Bundesrechnungshof untersuchte in zahlreichen Prüfungen, ob das Auswärtige Amt die haushaltsrechtlichen Vorgaben einhielt, wenn es Mittel für Förderprogramme und Projekte gewährte. Vielfach stellte er fest, dass das Auswärtige Amt die Steuerung und die Erfolgskontrolle seiner Fördermaßnahmen vernachlässigte. So legte es oftmals keine messbaren Ziele fest, bildete keine Indikatoren und fasste den Zweck der Förderung so allgemein, dass eine wirksame Erfolgskontrolle kaum möglich war. Zudem erkannte der Bundesrechnungshof, dass das Auswärtige Amt keinen Überblick über Art und Anzahl der durchgeführten Erfolgskontrollen und Evaluierungen hatte. Diese fanden ohne systematischen und übergreifenden Ansatz statt und waren nicht Teil einer ziel- und ergebnisorientierten strategischen Steuerung.

Um die eingeräumten und teilweise selbst erkannten Mängel zu beheben, gab das Auswärtige Amt Anleitungen für Erfolgskontrollen heraus und schulte seine Beschäftigten in Fortbildungen. Auf Evaluierungen ging es hierbei nicht näher ein. Zwar hatte das Auswärtige Amt eine Evaluierungsberatung eingerichtet. Diese sollte einheitliche Verfahren und Standards einführen und deren Anwendung sicherstellen. Zudem sollte sie die Fachreferate dabei unterstützen, Evaluierungen zu konzipieren und extern zu vergeben. Die Evaluierungsberatung verfügte allerdings nur über eingeschränkte Kompetenzen. So fanden Evaluierungen nur statt, wenn die für die jeweiligen Förderprogramme und Projekte zuständigen Fachreferate im Auswärtigen Amt zustimmten. Das Auswärtige Amt stellte auch nicht sicher, dass die Evaluierungsergebnisse in die weitere Arbeit einflossen oder anderen Arbeitseinheiten als Erfahrungswert für künftige Maßnahmen dienten. Welche Konsequenzen die Fachreferate aus den Ergebnissen von Evaluierungen zogen, unterlag keiner Kontrolle.

Eine vertiefende Prüfung mit dem Schwerpunkt Erfolgskontrollen und Evaluierungen im Jahr 2014 bestätigte die vorgenannten Feststellungen.

12.2

Der Bundesrechnungshof hat das Auswärtige Amt aufgefordert, sämtliche Förderprogramme und Projekte mit klaren und messbaren Zielen und geeigneten Indikatoren für die Bewertung der Ergebnisse zu unterlegen. Ziele, Indikatoren sowie Art und Umfang der Erfolgskontrolle sollte das Auswärtige Amt bereits vor Beginn der Fördermaßnahmen mit den Empfängern der Fördermittel verbindlich festlegen. Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, diese Informationen in einer zentralen Datenbank zu erfassen.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof angeregt, die Evaluierungen in den Anleitungen und Fortbildungen des Auswärtigen Amtes stärker zu berücksichtigen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, bei finanziell bedeutsamen Fördermaßnahmen vermehrt Evaluierungen vorzusehen und diese für die zuständigen Fachreferate verbindlich zu machen. Darüber hinaus soll das Auswärtige Amt sicherstellen, dass die Evaluierungsergebnisse in die Arbeit der Fachreferate einfließen und Erfahrungen weitergegeben werden.

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, für eine bessere strategische Steuerung im Auswärtigen Amt eine Stelle einzurichten, die sich zentral um Erfolgskontrollen und Evaluierungen kümmert.

12.3

Das Auswärtige Amt hat die festgestellten Mängel eingeräumt. Es hat zugesagt, seine Förderprogramme und Projekte künftig an klaren und messbaren Zielen auszurichten. Mit Erfolgskontrollen und Evaluierungen will es seine Fördermaßnahmen ziel- und ergebnisorientierter steuern.

Dazu hat es eine Arbeitsgruppe gebildet, die die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umsetzen soll. Aufgabe der Arbeitsgruppe sei es, die nötige Sachkunde im Auswärtigen Amt zusammenzuführen, Defizite zu benennen sowie vorbildliche Verfahren herauszuarbeiten und bekannt zu machen. Darüber hinaus sollte die Arbeitsgruppe Konzepte erarbeiten, mit denen das Auswärtige Amt die Erfolgskontrolle verbessern und in seiner Arbeitspraxis verankern könne. Die bisherige Evaluierungsberatung wurde in Evaluierungsmanagement umbenannt und mit erweiterten Kompetenzen ausgestattet. Das Auswärtige Amt sehe vor, das Evaluierungsmanagement personell zu verstärken. Gemeinsam mit der Arbeitsgruppe identifiziere das Evaluierungsmanagement Projekte für Evaluierungen und lege diese dem Staatssekretär zur Billigung vor.

12.4

Der Bundesrechnungshof kontrolliert regelmäßig durch Nachfrageverfahren die Umsetzung seiner Empfehlungen. So überzeugte er sich auch, dass das Auswärtige Amt seine Zusagen einhält und die Erfolgskontrollen und Evaluierungen verbessert. Er hat insbesondere festgestellt, dass die neu gegründete Arbeitsgruppe im Auswärtigen Amt bereits in kurzer Zeit zahlreiche Ideen und Verbesserungsvorschläge entwickelt und Arbeitsaufträge an die Fachreferate vergeben hat. So hat die Arbeitsgruppe die Anleitungen und Fortbildungen zur Erfolgskontrolle um die Komponente Evaluierungen erweitert. Sie will Erfolgskontrollen und Evaluierungen in einer zentralen Datenbank oder auf andere geeignete Weise erfassen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass sich diese positive Entwicklung verstetigt. Er hat nochmals betont, dass das Auswärtige Amt für alle Fördermaßnahmen angemessene Ziele und Indikatoren bilden und auf dieser Grundlage regelmäßig Erfolgskontrollen durchführen muss. Nur auf diese Weise kann es seine Fördermaßnahmen sachgerecht steuern und den Mitteleinsatz auch bei neuen Förderprogrammen oder Anschlussprojekten bedarfsgerecht planen. Dies unterstützt die ziel- und ergebnisorientierte Verwendung von Fördermitteln im Auswärtigen Amt.

Um Letzteres sicherzustellen, hat das Auswärtige Amt verbindliche Vorgaben zu Erfolgskontrollen und Evaluierungen an alle zuständigen Arbeitseinheiten und Auslandsvertretungen im Auswärtigen Amt gerichtet.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Umsetzung durch die Prüfung konkreter Förderprogramme und Projekte kontrollieren.

Bundesministerium des Innern (BMI)
(Einzelplan 06)

13 Entwicklung des Einzelplans 06
Kat. A

13.1 Überblick

Das BMI ist für Aufgaben der Inneren Sicherheit und des Zivilschutzes zuständig. Weitere Handlungsfelder sind Zuwanderung, Integration und nationale Minderheiten, Spitzensportförderung, amtliche Statistik, politische Bildung sowie Angelegenheiten der Kirchen und Religionsgemeinschaften. Darüber hinaus übernimmt das BMI Aufgaben für den öffentlichen Dienst, beispielsweise bei der Gestaltung des Dienstrechts, bei der Organisation der öffentlichen Verwaltung sowie bei der Informationstechnik und -sicherheit.

Im Haushaltsjahr 2014 betrugen die Ausgaben 6,2 Mrd. Euro. Dies entsprach 2,1 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt.

Die Innere Sicherheit ist der Ausgabenschwerpunkt. Im Jahr 2014 entfielen hierauf mit 3,8 Mrd. Euro rund 60 % der Gesamtausgaben des Einzelplans. Ein weiterer Schwerpunkt war im Jahr 2014 die Finanzierung von Migrationsangelegenheiten mit 557 Mio. Euro.

Das BMI erzielte im Jahr 2014 Einnahmen von 486,7 Mio. Euro. Diese stammen im Wesentlichen aus der Luftsicherheitsgebühr (vgl. Nr. 13.5).

Tabelle 13.1

Übersicht über den Einzelplan 06
Bundesministerium des Innern

	2014 Soll	2014 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf[c]	Veränderung 2015/2016[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	5 898,8	6 239,4	340,6	6 266,0	6 783,3	*8,3*
darunter:						
• Innere Sicherheit[d]	3 668,9	3 834,8	165,9	3 746,4	4 036,6	*7,7*
darunter						
– Bundespolizei	2 496,9	2 589,7	92,8	2 611,6	2 701,4	*3,4*
– Bundeskriminalamt	415,4	403,1	-12,3	429,9	445,7	*3,7*
– Digitalfunk[e]	165,1	255,6	90,5	96,1	250,0	*160,1*
• Asyl und Migration[f]	461,9	556,9	95,0	569,8	678,9	*19,1*
• Spitzensportförderung	139,5	140,0	0,5	167,0	160,0	*-4,3*
• zentral veranschlagte Verwaltungseinnahmen und -ausgaben	545,9	673,6	127,7	600,3	702,2	*17,0*
Einnahmen des Einzelplans	405,9	486,7	80,8	443,1	486,5	*9,8*
darunter:						
• Luftsicherheitsgebühr	378,8	376,0	-2,8	403,8	439,5	*8,9*
Verpflichtungsermächtigungen	1 067,8[g]	825,1	-242,7	1 407,6	810,8	*-42,4*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	53 363	51 404[h]	-1 959	55 846	56 973	*2,0*

Erläuterungen:
a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2014, Übersicht Nr. 4.9).
b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
c Ohne die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Ihr Haushalt wird ab dem Jahr 2016 im Einzelplan 21 dargestellt.
d Kapitel 0623 (BSI), 0624 (BKA), 0625 (BPol), 0626 (BfV), 0628 (BBK), 0629 (THW), 0602 Tgr. 02 (BOS) und 0610 Tgr. 01 (Bereitschaftspolizeien der Länder).
e Kosten für den Aufbau eines bundesweiten digitalen Sprech- und Datenfunksystems für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS).
f Kapitel 0633 (BAMF) und Kapitel 0603 Tgr. 01 (Integration und Migration).
g Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
h Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 06. Für das Jahr 2014: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2015: Haushaltsplan in der Fassung des Entwurfs des Zweiten Nachtragshaushalts; für das Jahr 2016: Haushaltsentwurf.

Das BMI wird bei seinen Aufgaben von 15 nachgeordneten Behörden unterstützt. Von diesen Behörden wird das Bundesamt für Verfassungsschutz in der folgenden Tabelle aus Gründen der Geheimhaltung nicht berücksichtigt. Im Jahr 2014 waren 84,5 % der Planstellen und Stellen (Stellen) bei fünf Behörden ausgebracht, die mit Aufgaben der Inneren Sicherheit befasst waren (s. Tabelle 13.2).

Dem BMI ist auch die rechtsfähige Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) zugeordnet. Sie soll ein digitales Sprech- und Datenfunksystem für die Polizeibehörden von Bund und Ländern, Feuerwehren und Rettungsdienste, Bundesanstalt Technisches Hilfswerk und Zollbehörden aufbauen und betreiben.

13.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Für das Jahr 2016 sieht der Haushaltsentwurf Ausgaben von 6,8 Mrd. Euro vor. Der Sollansatz ist 517 Mio. Euro höher als im Jahr 2015. Abbildung 13.1 zeigt die Ausgabenstruktur des Einzelplans 06.

Tabelle 13.2

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern[a]

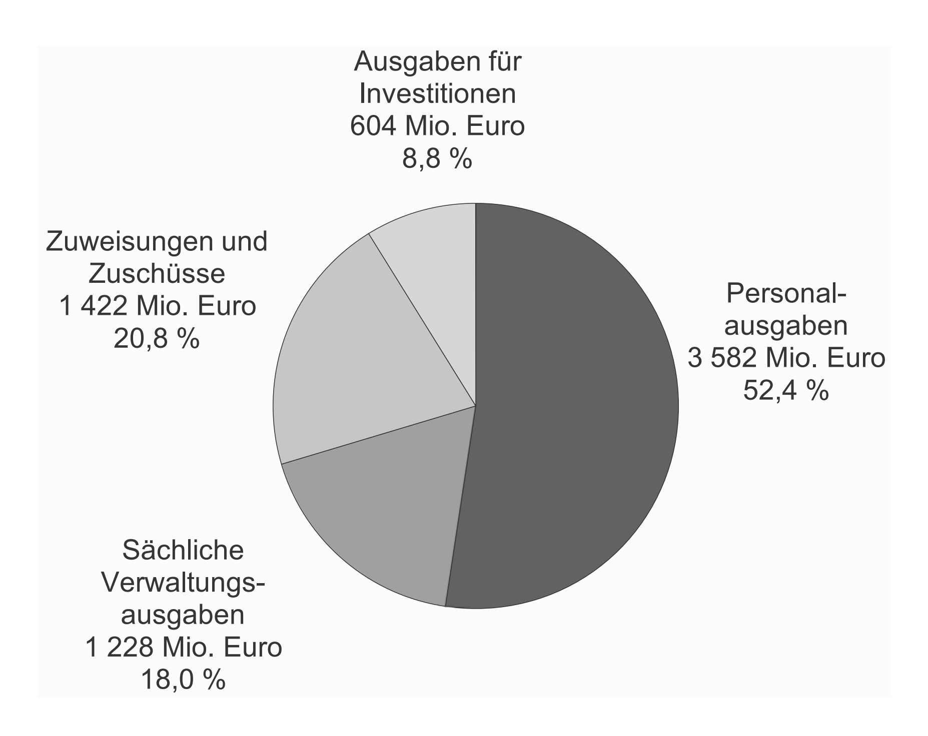
Behörde	Einnahmen 2014 (Ist)[b]	Ausgaben 2014 (Ist)[b]	Besetzte Planstellen/ Stellen am 1. Juni 2014
	in Mio. Euro		
Bundesministerium des Innern	2,4	126,9	1 329
Bundesakademie für öffentliche Verwaltung[c]	0	7,3	49
Behörden im Bereich Innere Sicherheit			
Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik	1,9	71,2	508
Bundeskriminalamt	0,7	403,1	4 842
Bundespolizei	410,9	2 589,7	37 020
Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe	12,3	105,9	243
Bundesanstalt Technisches Hilfswerk	7,5	189,1	818
Sonstige Verwaltungsbehörden			
Statistisches Bundesamt	8,8	155,3	1 883
Bundesverwaltungsamt	11,3	215,3	2 026
Bundesamt für Kartographie und Geodäsie	2,0	31,8	215
Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung	0	2,5	24
Bundesinstitut für Sportwissenschaft[d]	0	6,4	24
Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern	0,5	19,8	192
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge[e]	26,3	556,9	1 859
Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung	2,6	21,9	139
Bundeszentrale für politische Bildung	0	43,0	151

Erläuterungen:
[a] Ohne Bundesamt für Verfassungsschutz und ohne die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Ihr Haushalt wird ab dem Jahr 2016 im Einzelplan 21 dargestellt.
[b] Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2014, Übersicht Nr. 4.9).
[c] Zum BMI gehört die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung.
[d] Kapitel 0618 und Kapitel 0601, Tgr. 02 (Sport), Titel 686 22.
[e] Kapitel 0633 und Kapitel 0603, Tgr. 01 (Integration und Migration).

Quelle: Einzelplan 06. Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2014 und Haushaltsplan für das Jahr 2015 in der Fassung des Entwurfs des Zweiten Nachtragshaushalts.

Abbildung 13.1

Ausgabenstruktur im Einzelplan 06 im Jahr 2016



Erläuterung: Veranschlagung vor Abzug der Globalen Minderausgabe in Höhe von 53,1 Mio. Euro.
Quelle: Einzelplan 06. Für das Jahr 2016: Haushaltsentwurf.

Der Haushaltsentwurf sieht erneut eine pauschale Ausgabenkürzung (Globale Minderausgabe) vor. Gegenüber den letzten Jahren (jeweils 130 Mio. Euro) hat sie sich um 76,9 Mio. auf 53,1 Mio. Euro verringert.

Gegenüber der bisherigen Finanzplanung für das Jahr 2016 soll der Einzelplan 06 um 17,2 % wachsen. Die Steigerung betrifft im Wesentlichen die Bereiche Innere Sicherheit und Migration.

Für 56 973 Stellen sind 3,6 Mrd. Euro veranschlagt (ohne Bundesamt für Verfassungsschutz).

13.3 Ausgabenbereich Innere Sicherheit

Der Bundesrechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundesnachrichtendienstes (Einzelplan 04/Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt), des Bundesamtes für Verfassungsschutz (Einzelplan 06) und des Militärischen Abschirmdienstes (Einzelplan 14/Bundesministerium der Verteidigung). Die Ergebnisse dieser Prüfungen unterliegen besonderen gesetzlichen Geheimhaltungsvorschriften und können nicht veröffentlicht werden. Die folgenden Ausführungen enthalten deshalb keine Angaben zum Bundesamt für Verfassungsschutz. Erkenntnisse aus Prüfungen bei der Bundespolizei und beim Bundeskriminalamt kann der Bundesrechnungshof aus demselben Grund nur eingeschränkt darstellen.

13.3.1 Bundespolizei

Die Bundespolizei (BPOL) ist eine Sonderpolizei des Bundes. Sie nimmt vielfältige Aufgaben nach dem Bundespolizeigesetz wahr, z. B. zur Grenzsicherung oder als Bahnpolizei, und nach Spezialgesetzen, z. B. dem Luftsicherheits- oder dem Asylverfahrensgesetz.

Im Jahr 2014 betrugen die Ausgaben für die BPOL 2,59 Mrd. Euro. Für das Jahr 2015 sind 2,61 Mrd. Euro veranschlagt. Im Haushaltsentwurf 2016 sind 2,70 Mrd. Euro und 38 675 Stellen vorgesehen.

Evaluierung der Neuorganisation bei der Bundespolizei

Im Jahr 2013 hatte das BMI dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages einen Bericht zur Evaluierung der im Jahr 2008 begonnenen Neuorganisation der BPOL vorgelegt. Der Bundesrechnungshof prüfte diese Evaluierung im Jahr 2014. Seine wesentlichen Ergebnisse hat er dem Innenausschuss und dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages berichtet. Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes haben gezeigt, dass das BMI die Neuorganisation auf der Grundlage eingeschränkter Daten begonnen und umgesetzt hat. Mangels Ausgangsdaten ist kaum zu bewerten, ob die Neuorganisation erfolgreich war. Vor der Entscheidung zur Neuorganisation hätte eine Aufgabenkritik stattfinden müssen, die auch das Verhält-

nis zu den anderen Sicherheitsbehörden des Bundes und zu den Ländern in den Blick nimmt. Erst aus einem klaren Bezug zu den Aufgaben ließe sich die erforderliche Personal- und Materialausstattung ableiten. Insgesamt bewertet der Bundesrechnungshof die Neuorganisation als ersten Schritt in der Fortentwicklung der BPOL. Nach Abschluss der Neuorganisation hat das BMI mit einer Aufgabenkritik begonnen. Wichtig ist, dass es diese fortsetzt und die Ergebnisse nunmehr umsetzt.

13.3.2 Bundeskriminalamt

Das Bundeskriminalamt (BKA) ist wie die BPOL eine Polizei des Bundes. Seine Aufgaben und Befugnisse sind durch das Bundeskriminalamtgesetz festgelegt. Die wesentlichen Aufgaben des BKA liegen in seiner Funktion als Zentralstelle für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen, in seiner eigenen Ermittlungstätigkeit aufgrund gesetzlicher Befugnisse, in der internationalen Zusammenarbeit und in der Gefahrenabwehr. Für das Jahr 2014 betrugen die Ausgaben für das BKA 403,1 Mio. Euro. Für das Jahr 2015 sind 429,9 Mio. Euro veranschlagt. Im Haushaltsentwurf 2016 sind 445,7 Mio. Euro und 5 167,5 Stellen vorgesehen.

13.3.3 Zivilschutz und Katastrophenhilfe

In der Zivil- und Katastrophenvorsorge des Bundes kommt dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe und der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk wesentliche Bedeutung zu. Deren finanzielle und personelle Ausstattung hat sich wie in Tabelle 13.3 dargestellt verändert.

13.4 Weitere Aufgabenbereiche

13.4.1 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist im Wesentlichen für

- Asylverfahren und die damit zusammenhängenden ausländerrechtlichen Maßnahmen und Entscheidungen sowie
- die bundesweite Förderung der Integration zuständig.

Asylverfahren

Die Zahl der Asylanträge stieg von rund 19 000 im Jahr 2007 auf rund 200 000 im Jahr 2014 an. Für das Jahr 2015 rechnet das BAMF mit bis zu 800 000 Anträgen. Das BAMF ist gehalten, in jeder Erstaufnahmeeinrichtung eines Landes mit mindestens 500 Unterbringungsplätzen eine Außenstelle einzurichten. Mitte des Jahres 2015 gab es 30 Außenstellen in allen Ländern. Aufgrund der gestiegenen Asylbewerberzahlen werden mehrere Länder weitere Erstaufnahmeeinrichtungen eröffnen. Deshalb plant das BAMF, im Jahr 2015 mindestens 27 neue Außenstellen und im Jahr 2016 weitere Außenstellen zu eröffnen.

Zur Beschleunigung der Asylverfahren wurden 300 neue Stellen im Bundeshaushalt 2014 und weitere 1 100 neue Stellen im Bundeshaushalt 2015 (inkl. Nachtragshaushalt) ausgebracht. Darüber hinaus sieht der Bundeshaushalt 2015 Haushaltsmittel für bis zu 250 Arbeitskräfte mit befristeten Verträgen vor. Der Haushaltsentwurf 2016 sieht zusätzlich 300 neue Stellen vor. Im parlamentarischen Verfahren zum Haushalt 2016 soll über 2 700 weitere neue Stellen und Haushaltsmittel für 1 000 befristete Arbeitsverträge entschieden werden.

Integrationsarbeit des BAMF

Das BAMF konzipiert und fördert Integrationskurse sowie Programme und Projekte zur sprachlichen, gesellschaftlichen und beruflichen Integration von Zuwanderern. Im Jahr 2014 betrugen die Ausgaben hierfür insgesamt 401,9 Mio. Euro; für das Jahr 2015 sind 335,3 Mio. Euro veranschlagt. Im Haushaltsentwurf 2016 sind Ausgaben von 375,7 Mio. Euro vorgesehen. Im parlamentarischen Verfahren zum Haushalt 2016 soll über weitere Mittel von bis zu 343 Mio. Euro entschieden werden.

Hinzu kommen in beiden Jahren Zuschüsse aus dem Europäischen Flüchtlingsfonds, dem Europäischen Sozialfonds und dem Europäischen Integrationsfonds von jeweils rund 100 Mio. Euro. Das BAMF will grundsätzlich den Zugang zu den Integrationskursen auch für Asylbewerberinnen und Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive öffnen.

Tabelle 13.3

Ausgaben und Personal des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe und der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk

Einrichtung	Ist 2014	Soll 2015	Haushaltsentwurf 2016	Stellen-Soll 2016
	in Mio. Euro			
Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe	105,9	101,2	98,3	266,7
Bundesanstalt Technisches Hilfswerk	189,1	185,9	188,7	834,8

Quelle: Einzelplan 06. Für das Jahr 2014: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2015: Haushaltsplan in der Fassung des Entwurfs des Zweiten Nachtragshaushalts; für das Jahr 2016: Haushaltsentwurf.

13.4.2 Suchdienst des Deutschen Roten Kreuzes e. V.

Die Genfer Konvention verpflichtet die Bundesrepublik Deutschland, Strukturen vorzuhalten, um Personen wieder mit ihren Angehörigen zusammenzuführen, von denen sie durch bewaffnete Konflikte oder Naturkatastrophen getrennt wurden. Für die Bundesrepublik nimmt diese Aufgaben insbesondere der Suchdienst des Deutschen Roten Kreuzes e. V. an den Standorten Hamburg, München und Berlin wahr. Zum 1. Juni 2014 waren 151,5 Stellen des Suchdienstes besetzt. Das BMI finanziert den Suchdienst vollständig; dieser erhielt im Jahr 2014 Zuschüsse über 11,7 Mio. Euro. Für das Jahr 2015 sind 11,5 Mio. Euro veranschlagt. Im Haushaltsentwurf 2016 sind Ausgaben von 11,6 Mio. Euro vorgesehen.

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes will das BMI im Jahr 2015 die Organisation des Suchdienstes untersuchen und dessen Personalbedarf feststellen lassen.

13.4.3 Politische Stiftungen

Politische Stiftungen sind Parteien nahestehende Institutionen mit der Aufgabe, gesellschaftspolitische und demokratische Bildung zu vermitteln. Aus dem Bundeshaushalt werden derzeit folgende Politische Stiftungen finanziert: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. (CDU), Friedrich-Ebert-Stiftung e. V. (SPD), Rosa-Luxemburg-Stiftung: Gesellschaftsanalyse und politische Bildung e. V. (DIE LINKE), Heinrich-Böll-Stiftung e. V. (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Hanns-Seidel-Stiftung e. V. (CSU) sowie Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit (FDP). Die Politischen Stiftungen haben zusammen rund 2 000 Beschäftigte. Davon sind etwa 85 % im Inland und 15 % im Ausland tätig.

Die Zuwendungen des Bundes an die Politischen Stiftungen stiegen von 310 Mio. Euro im Jahr 2004 um 59 % auf 495 Mio. Euro im Jahr 2014. Die staatliche Finanzierung dieser Stiftungen beruht auf drei Säulen: Institutionelle Zuwendungen durch sogenannte Globalzuschüsse des BMI (2014: 116 Mio. Euro), Zweckzuwendungen für Investitionen als sogenannte Bauglobalzuschüsse des BMI (2014: 5 Mio. Euro) und Projektförderungen durch verschiedene Ressorts. Im Jahr 2014 erhielten die Stiftungen Projektfördermittel von insgesamt 374 Mio. Euro vom Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und dem Bundesministerium für Bildung und Forschung.

Der Bundesrechnungshof prüft derzeit die Auslastung und Wirtschaftlichkeit der Bildungsstätten der Politischen Stiftungen.

13.4.4 Bundeszentrale für politische Bildung

Die Bundeszentrale für politische Bildung (BpB) hat ihren Sitz in Bonn und unterhält ein Medien- und Kommunikationszentrum in Berlin. Sie verfügt über 174,5 Stellen und gab im Jahr 2014 rund 43 Mio. Euro aus. Für das Jahr 2015 sind 42,4 Mio. Euro veranschlagt. Im Haushaltsentwurf 2016 sind 39,5 Mio. Euro und 173,5 Stellen vorgesehen.

Die BpB soll das Verständnis für politische Sachverhalte fördern, das demokratische Bewusstsein festigen und die Bereitschaft zur politischen Mitarbeit stärken. Dazu gibt sie multimediales Informationsmaterial heraus, führt Veranstaltungen durch und fördert Projekte. Ihre Produktpalette reicht von der Gewährung von Zuwendungen über Printpublikationen und audiovisuelle Medien bis hin zu Internetauftritten.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2013, wie das BMI das Projekt „Zusammenhalt durch Teilhabe“ als Bestandteil des Förderprogramms „Förderung von Projekten für Teilhabe und gegen Extremismus insbesondere in Ostdeutschland“ mit der BpB als Projektträger umsetzte. Er stellte dabei fest:

- Das BMI gab in der Zeit von 2010 bis 2013 rund 21 Mio. Euro für die Programmabwicklung aus. Es versäumte, in seiner Förderrichtlinie die Projektziele zu konkretisieren. Maßstäbe für eine Erfolgskontrolle fehlten somit.
- Der Aufwand für die Projektträgerschaft der BpB überschritt die zulässige Höchstgrenze von 5 % des Fördervolumens.

Das BMI hat die Hinweise des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und will zusammen mit der BpB die notwendigen Maßnahmen umsetzen.

13.5 Wesentliche Einnahmenbereiche

Einnahmen erzielte das BMI vor allem aus der Luftsicherheitsgebühr (Gebühr für die Kontrolle der Fluggäste und deren Gepäck). Auf sie entfielen mit 376 Mio. Euro im Jahr 2014 77,3 % der Gesamteinnahmen des BMI. Die BPOL erhebt die Luftsicherheitsgebühr an 13 deutschen Flughäfen. Dort wird diese Aufgabe in bundeseigener Verwaltung wahrgenommen. Den Einnahmen standen Ausgaben an Dritte für die Fluggast- und Reisegepäckkontrolle von 324 Mio. Euro gegenüber. Hinzu kamen Ausgaben für Luftsicherheitskontrollgeräte von 14 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Luftsicherheitsaufgaben, die die Länder im Auftrag des Bundes wahrnehmen. Er stellte u. a. fest, dass das BMI die daraus resultierenden Einnahmen und Ausgaben im Haushalt der BPOL und nicht wie erforderlich im Kapitel 0610 („Sonstige Bewilligungen“) veranschlagt hat. Dies widersprach dem Grundsatz der Haushaltsklarheit.

13.6 Ausblick

Für die kommenden Jahre bleibt die Finanzplanung annähernd gleich. Ob die im Finanzplanungszeitraum 2017 bis 2019 vorgesehene Absenkung erreicht werden kann, ist fraglich. Insbesondere die Entwicklung der Asylantragszahlen ist über diesen Zeitraum nur schwer absehbar (vgl. Tabelle 13.4).

Tabelle 13.4

Übersicht über die Entwicklung des Einzelplans 06

	Haushaltsjahr				
	2015	2016	2017	2018	2019
Ausgaben (in Mio. Euro)	6 266,0	6 783,4	6 823,4	6 726,9	6 747,7
Veränderungen zum Vorjahr (in %)	*6,2*	*8,3*	*0,6*	*-1,4*	*0,3*

Quelle: Bundesregierung.

14 Kat. C Bundesministerium des Innern will Spitzensportförderung verbessern (Kapitel 0601 Titel 684 21)

14.0

Das BMI will die Förderung des Spitzensports verbessern. Es beabsichtigt, das Konzept zur Förderung der olympischen Spitzensportverbände gemeinsam mit dem Deutschen Olympischen Sportbund zu überarbeiten. Die Förderung soll sich stärker am Bundesinteresse der gesamtstaatlichen Repräsentation ausrichten, also möglichst viele sportliche Erfolge deutscher Athletinnen und Athleten bewirken. Dabei greift das BMI Empfehlungen des Bundesrechnungshofes auf. So will es die Berechnung der Grundförderung der Sportverbände überarbeiten und die Projektmittel im Verhältnis zur Grundförderung erhöhen. Es will jährlich die Plausibilität der geförderten Ziele der Verbände prüfen und die Förderung den aktuellen Entwicklungen anpassen. Dabei will es sich nicht mehr allein vom Deutschen Olympischen Sportbund beraten lassen, sondern zusätzlich unabhängigen sportfachlichen Sachverstand nutzen.

14.1

Konzept zur Spitzensportförderung

Der Bund fördert den Spitzensport, weil er ein erhebliches Interesse daran hat, dass die Bundesrepublik Deutschland durch die erfolgreiche Teilnahme deutscher Athletinnen und Athleten insbesondere an Olympischen Spielen international repräsentiert wird (Bundesinteresse der gesamtstaatlichen Repräsentation). Das Konzept zur Förderung der olympischen Spitzensportverbände (Verbände) unterscheidet zwischen Grund- und Projektförderung. Im Jahr 2013 gewährte das BMI den Verbänden auf der Grundlage dieses Konzepts Zuwendungen in Höhe von 46,3 Mio. Euro.

Grundförderung

Die Grundförderung ist entsprechend dem olympischen Zyklus auf vier Jahre angelegt. Im Jahr 2013 entfielen auf die Grundförderung (Trainingsmaßnahmen und Leistungssportpersonal) 35,3 Mio. Euro. Den Anteil eines Verbands an der Grundförderung bestimmen drei Faktoren:

- die Anzahl der Wettbewerbe im olympischen Wettkampfprogramm,
- die Anzahl der bei den letzten beiden olympischen Spielen nominierten Athletinnen und Athleten und
- die Anzahl der bei den letzten beiden olympischen Spielen erreichten Medaillen.

Dabei erhält die Anzahl der Medaillen durch dreifache Wertung besonderes Gewicht.

Projektförderung

Projekte legen der Deutsche Olympische Sportbund (DOSB) und der jeweilige Verband in einer Zielvereinbarung fest. Über die Förderung dieser Projekte entscheidet das BMI in der Regel jährlich neu. 11 Mio. Euro entfielen im Jahr 2013 auf die Projektförderung. In welchem Umfang die Projekte eines Verbands gefördert werden, richtet sich maßgeblich nach den Zielvereinbarungen.

Mittelbare Förderung

Darüber hinaus erhalten die Verbände eine mittelbare Förderung, indem sie Olympiastützpunkte, Bundesleistungszentren und die Institute für Forschung und Entwicklung von Sportgeräten und für Angewandte Trainingswissenschaft (Institute) nutzen können. Für deren Finanzierung wendete das BMI im Jahr 2013 rund 40 Mio. Euro auf.

Prüfung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof untersuchte, ob die oben genannten Kriterien zu einer dem Bundesinteresse angemessenen Verteilung der Grundförderung beitrugen. Zu dem Kriterium der Anzahl der Wettbewerbe stellte er fest, dass einige Sportverbände unabhängig von erreichten sportlichen Erfolgen schon deshalb eine hohe Grundförderung erhielten, weil in der betreffenden Sportart viele Wettbewerbe ausgetragen wurden. Andere Sportverbände mit Mannschaftssportarten erhielten demgegenüber eine niedrigere Grundförderung, weil es regelmäßig nur wenige Wettbewerbe gab.

Bei der Projektförderung stellte der Bundesrechnungshof fest, dass das BMI die Plausibilität der Zielvereinbarungen, die der DOSB mit den Verbänden schloss, nicht mit unabhängigem sportfachlichem Sachverstand prüfte. Vielmehr verließ es sich auf den DOSB, der in Absprache mit seinen Verbänden Vorschläge für die Verteilung der Fördermittel machte. Der DOSB ist jedoch kein unabhängiger Berater, sondern in erster Linie Vertreter der Interessen der von ihm repräsentierten Verbände. Dem BMI fehlten dadurch eigene Erkenntnisse, um die jährliche Projektförderung an aktuelle Entwicklungen anpassen zu können, z. B. den Rücktritt einer Athletin oder eines Athleten.

Bei der Prüfung der mittelbaren Förderung stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Verbände die Olympiastützpunkte und Bundesleistungszentren sowie die Institute in unterschiedlichem Umfang nutzten. Die Kosten ordneten ihnen diese Einrichtungen aber nicht zu, obwohl dies ohne weiteres möglich gewesen wäre.

14.2

Der Bundesrechnungshof hat dem BMI empfohlen, die Kriterien zur Verteilung der Grundförderung zu überprüfen. Das BMI sollte sicherstellen, dass das Ergebnis der Verteilung das Bundesinteresse der gesamtstaatlichen Repräsentation angemessen wiedergibt. Dabei sollte das BMI auch Unterschiede zwischen Individual- und Mannschaftssportarten berücksichtigen.

Bei der Projektförderung sollte das BMI verstärkt prüfen, ob die vom DOSB und den Verbänden vereinbarten Ziele plausibel sind. Es sollte dabei – wie bei der Gestaltung der Spitzensportförderung insgesamt – zusätzlich unabhängigen sportfachlichen Sachverstand nutzen. Die Projektförderung sollte es jährlich den tatsächlichen Entwicklungen anpassen. Zudem sollte das BMI prüfen, ob eine Erhöhung der Projektmittel zulasten der Grundförderung zweckmäßig ist. Dadurch könnte es jährlich die Zielerreichung über die Verteilung der Projektfördermittel besser nachsteuern.

Schließlich hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die Kosten der Institute sowie der Olympiastützpunkte und Bundesleistungszentren den nutzenden Verbänden zuzuordnen. So könnte das BMI die Transparenz der mittelbaren Förderung erhöhen.

14.3

Das BMI hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen.

Es will künftig bei der Gestaltung der Förderung des Spitzensports zusätzlich unabhängigen sportfachlichen Sachverstand nutzen.

Bei der Neukonzeption der Förderung der Verbände will es die Berechnung der Grundförderung unter Berücksichtigung der Hinweise des Bundesrechnungshofes überarbeiten. Dabei will das BMI für eine dem Bundesinteresse entsprechende Verteilung der Fördermittel sorgen. Die neuen Kriterien der Verteilung sollen erstmals für den olympischen Zyklus 2017 bis 2020 angewendet werden.

Das BMI will die Projektförderung im Verhältnis zur Grundförderung stärken. Es will jährlich die Plausibilität der geförderten Ziele der Verbände prüfen und dabei zusätzlich unabhängigen Sachverstand nutzen. Die Förderung will es den aktuellen Entwicklungen anpassen.

Die mittelbare Förderung des Spitzensports will das BMI transparenter darstellen, indem die Kosten der Einrichtungen den nutzenden Verbänden zugeordnet werden.

14.4

Der Bundesrechnungshof hält die eingeleiteten Maßnahmen für geeignet, die Spitzensportförderung zu verbessern.

15 Kat. C Deutscher Schwimm-Verband soll Fördermittel des Bundes wirtschaftlich einsetzen

(Kapitel 0601 Titel 684 21)

15.0

Das BMI will künftig sicherstellen, dass der Deutsche Schwimm-Verband die Fördermittel des Bundes wirtschaftlich und ordnungsgemäß einsetzt. Das Bundesverwaltungsamt soll klären, ob der Verband seine Beschäftigten zu hoch bezahlt. Außerdem soll der Verband mehr Eigenmittel einbringen. Der Verband hat eine neue Finanzordnung und neue Richtlinien verabschiedet. Damit will er die Selbstständigkeit seiner Fachsparten in finanziellen Angelegenheiten einschränken und gewährleisten, dass sein Generalsekretär die Verwendung der Fördermittel besser steuern kann. Ferner will er die Nebenbestimmungen der Zuwendungsbescheide beachten und die eigene Satzung einhalten. Das Bundesverwaltungsamt will die ordnungsgemäße Geschäftsführung des Verbands prüfen. Das BMI, das Bundesverwaltungsamt und der Verband setzen mit diesen Maßnahmen Empfehlungen des Bundesrechnungshofes um.

15.1

Die Förderung der olympischen Spitzensportverbände ist ein wesentlicher Bestandteil der Spitzensportförderung durch das BMI. Dazu gehört auch die Förderung des Deutschen Schwimm-Verbands (Verband) mit jährlichen Zuwendungen von mehr als 4 Mio. Euro. Der Verband bestreitet seine Ausgaben überwiegend aus diesen Zuwendungen.

Das Bundesverwaltungsamt (BVA) unterstützt das BMI im Zuwendungsverfahren. Seine Aufgabe ist es zu prüfen, ob die Förderung angemessen ist und der Verband die Bundesmittel wirtschaftlich und ordnungsgemäß eingesetzt hat.

Zuwendungen nicht wirtschaftlich und ordnungsgemäß verwendet

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass der Verband die Bundesmittel teilweise unwirtschaftlich und nicht ordnungsgemäß verwendet hatte. Er verstieß in erheblichem Umfang sowohl gegen die zuwendungsrechtlichen Nebenbestimmungen als auch gegen die eigene Satzung und Finanzordnung. Dies lag u. a. an einer weitreichenden Selbstständigkeit der geförderten Fachsparten Schwimmen, Wasserspringen, Synchronschwimmen und Wasserball in finanziellen Angelegenheiten.

Entgegen den zuwendungsrechtlichen Nebenbestimmungen

- beachtete der Verband das Vergaberecht nicht, indem er Aufträge ohne Preisvergleiche oder Ausschreibungen freihändig erteilte,
- leistete er Zahlungen ohne schriftliche Vertragsgrundlage,
- forderte er von den behandelnden Ärzten und Physiotherapeuten die schriftliche Erklärung nicht immer ein, das Doping in keiner Weise zu unterstützen,
- zahlte er deren Honorare überwiegend bar aus,
- wies er weder auf seinen Briefbögen noch in seinen Printmedien in gebotener Weise auf die Förderung mit Bundesmitteln hin,
- rechnete er Reisekosten fehlerhaft ab und wahrte dabei nicht das Mehr-Augen-Prinzip zur Korruptionsprävention.

Bei der Teilnahme an der Europameisterschaft im Wasserspringen in Rostock im Jahr 2013 verwendete der Verband die Zuwendungsmittel nicht sparsam und zum Teil zweckwidrig. Er achtete nicht auf ein angemessenes Verhältnis von teilnehmenden Sportlerinnen und Sportlern und anwesenden Funktionärinnen und Funktionären, deren Kosten er ebenfalls übernahm.

Der Verband verbrauchte im Zeitraum von 2011 bis 2013 Fördermittel von knapp 300 000 Euro nicht. Diese Mittel gaben die Fachsparten so spät im Jahr frei, dass eine sinnvolle anderweitige Verwendung in einem geordneten Verfahren nicht mehr möglich war.

Kontrolle unzureichend

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das BVA in den letzten Jahren nicht geprüft hatte, ob die vom Verband einzubringenden Eigenmittel angemessen waren. Das BVA hatte auch nicht geklärt, ob der Verband dem haushaltsrechtlichen Besserstellungsverbot unterliegt, weil er seine Ausgaben überwiegend aus Zuwendungen des Bundes bestreitet. In diesem Fall darf der Verband seine Beschäftigten finanziell nicht besserstellen als vergleichbare Beschäftigte des Bundes. Auch die vom Bundesrechnungshof festgestellten Verstöße gegen zuwendungsrechtliche Nebenbestimmungen hatte das BVA bei der Prüfung der Verwendungsnachweise teilweise nicht erkannt.

15.2

Der Bundesrechnungshof hat das BMI aufgefordert, im Hinblick auf die regelmäßig nicht verbrauchten Mittel die Höhe der Förderung des Verbands zu überprüfen.

Er hat dem BVA empfohlen zu klären, ob die vom Verband einzubringenden Eigenmittel angemessen sind und diese andernfalls neu festzusetzen. Ferner sollte es umgehend klären, ob der Verband dem Besserstellungsverbot unterliegt, und ggf. die Arbeitsplätze der Beschäftigten des Verbands bewerten. Darüber hinaus sollte es die Verwendungsnachweise intensiver prüfen.

Der Bundesrechnungshof hat von dem Verband erwartet, dass er die zuwendungsrechtlichen Nebenbestimmungen sowie die Regelungen seiner Satzung und Finanzordnung beachtet. Außerdem hat der Bundesrechnungshof dem Verband empfohlen, die Finanzhoheit seiner Fachsparten einzuschränken und seinem Generalsekretär bessere Steuerungsmöglichkeiten bei der Verwendung der Fördermittel einzuräumen.

Aufgrund der Vielzahl von Verstößen nicht nur gegen das Zuwendungsrecht, sondern auch gegen die verbandseigene Satzung und Finanzordnung hat der Bundesrechnungshof das BVA aufgefordert, die ordnungsgemäße Geschäftsführung des Verbands zu überprüfen.

15.3

Das BMI, das BVA und der Verband haben die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen.

Das BMI hat zugesagt, im Zusammenhang mit der eingeleiteten Neukonzeption der Spitzensportförderung auch einen neuen Berechnungsschlüssel für die Förderung der olympischen Spitzensportverbände vorzulegen. Dies schließt eine neue Festlegung der Höhe der Förderung des Verbands ein.

Das BVA hat die Angemessenheit der vom Verband einzubringenden Eigenmittel bereits überprüft; eine Erhöhung ist vorgesehen. Es hat ferner festgestellt, dass der Verband dem Besserstellungsverbot unterliegt und will nun die Arbeitsplätze der Beschäftigten des Verbands bewerten. Bei der Prüfung der Verwendungsnachweise will es dafür sorgen, dass der Verband die zuwendungsrechtlichen Nebenbestimmungen beachtet. Es will die ordnungsgemäße Geschäftsführung des Verbands prüfen.

Auch der Verband ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Er hat insbesondere eine neue Finanzordnung und neue Richtlinien für die Abrechnung von Verwaltungs- und Reisekosten verabschiedet. Damit will er die Selbstständigkeit der Fachsparten in finanziellen Angelegenheiten einschränken und die Kontrolle der Verwendung der Fördermittel durch den Generalsekretär gewährleisten.

15.4

Der Bundesrechnungshof hält die eingeleiteten Maßnahmen für geeignet, die Förderung des Verbands wirtschaftlich und ordnungsmäßig zu gestalten. Er wird sich von deren Erfolg überzeugen.

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV)
(Einzelplan 07)

16 Entwicklung des Einzelplans 07
Kat. A

16.1 Überblick

Die wesentlichen Aufgaben des BMJV liegen im Bereich der Gesetzgebung. Es erarbeitet federführend Gesetz- und Verordnungsentwürfe für das Bürgerliche Recht, das Handels- und Wirtschaftsrecht, das Strafrecht und die Prozessordnungen. Außerdem wirkt das BMJV bei allen Gesetz- und Verordnungsentwürfen anderer Bundesministerien mit. Dabei prüft es, ob die Entwürfe mit dem Grundgesetz und der übrigen Rechtsordnung vereinbar sowie rechtssystematisch und rechtsförmlich einheitlich gestaltet sind. Seit der Neubildung der Bundesregierung im Dezember 2013 ist das Ministerium auch für den wirtschaftlichen Verbraucherschutz (Verbraucherpolitik) zuständig.

Im Einzelplan 07 sind drei der fünf obersten Gerichtshöfe des Bundes veranschlagt: der Bundesgerichtshof, das Bundesverwaltungsgericht und der Bundesfinanzhof. Zudem umfasst der Geschäftsbereich des BMJV den Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof, das Bundespatentgericht, das Bundesamt für Justiz (BfJ) und das Deutsche Patent- und Markenamt (DPMA). Das BMJV hat die Dienstaufsicht über die Bundesgerichte sowie die Dienst- und Fachaufsicht über die Behörden seines Geschäftsbereichs.

Im Haushaltsjahr 2014 fielen im Einzelplan 07 Ausgaben von 638,7 Mio. Euro an. Dies entspricht einem Anteil von 0,2 % an den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Die Einnahmen des Einzelplans 07 betrugen 527,2 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2014.

Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Ausgaben ohne das Kapitel Verbraucherpolitik, das im Jahr 2013 noch im Einzelplan 10 veranschlagt war, um 21,8 Mio. Euro (3,7 %); mit diesem Kapitel stiegen die Ausgaben um 46 Mio. Euro (7,8 %). Die Einnahmen erhöhten sich um 33,6 Mio. Euro (6,8 %).

Tabelle 16.1

Übersicht über den Einzelplan 07
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

	2014 Soll	2014 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf	Veränderung 2015/2016[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	648,1	638,7	-9,5	695,5	736,2	*5,9*
darunter:						
• Personal (ohne Versorgung)	283,9	308,9	25,0	321,1	328,5	*2,3*
• Versorgung	137,4	137,2	-0,2	147,9	150,6	*1,8*
• Zuweisungen an den Versorgungsfonds	16,7	18,8	2,1	23,3	26,6	*14,1*
• Sächliche Verwaltungsausgaben[c]	138,7	114,2	-24,5	135,0	144,0	*6,7*
• Verbraucherpolitik	28,4	24,2	-4,1	31,1	35,8	*15,2*
• Sonstige Bewilligungen	13,5	13,4	-0,1	12,8	17,6	*37,7*
Einnahmen des Einzelplans	464,8	527,2	62,4	488,6	524,6	*7,4*
darunter:						
• Gebühren, sonstige Entgelte	448,2	502,0	53,8	472,0	506,8	*7,4*
davon:						
– Deutsches Patent- und Markenamt	332,7	358,5	25,8	346,0	376,1	*8,7*
– Bundesamt für Justiz	89,0	112,2	23,2	96,5	101,0	*4,7*
Verpflichtungsermächtigungen	149,6	137,0	-12,7	37,4	14,1	*-62,3*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	4 776	4 406[d]	-370	4 857	4 936	*1,6*

Erläuterungen: [a] Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2014, Übersicht Nr. 4.9).
[b] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
[c] Ohne die unter Verbraucherpolitik und sonstigen Bewilligungen veranschlagten sächlichen Verwaltungsausgaben.
[d] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 07. Für das Jahr 2014: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2015: Haushaltsplan; für das Jahr 2016: Haushaltsentwurf.

Von den im Stellenplan des Einzelplans 07 für das Jahr 2014 ausgewiesenen 4 776 Planstellen und Stellen waren 370 am 1. Juni 2014 nicht besetzt. Im Geschäftsbereich des BMJV ist das DPMA mit 2 167 besetzten Planstellen und Stellen die größte Behörde (vgl. Tabelle 16.2). Es folgen das BfJ mit 655 und das BMJV selbst mit 541 besetzten Planstellen und Stellen. Daneben greifen alle Behörden und Gerichte des Geschäftsbereichs auf überwiegend von den Ländern abgeordnete Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie Beamtinnen und Beamte zurück. Die befristete Abordnung ermöglicht es, kurzfristig Fachkräfte für bestimmte Rechtsbereiche zu gewinnen. Bezahlt werden diese aus gesonderten Haushaltstiteln der jeweiligen Kapitel. Da sie i. d. R. nicht auf Planstellen geführt werden, können die Behörden und Gerichte so ihren Gesamtpersonalbestand erhöhen. Das BMJV deckt seinen Personalbedarf zu fast einem Fünftel (19 %) durch Abordnungen. Es hatte damit am 1. Juni 2014 bei 623 Planstellen und Stellen insgesamt 668 Beschäftigte. Hoch ist der Anteil der Abordnungen auch beim Bundesgerichtshof (13,1 %) und Generalbundesanwalt (12,7 %).

16.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

16.2.1 Haushaltsstruktur

Im Haushaltsjahr 2014 machten die Personal- und Versorgungsausgaben zusammen mit den Zuweisungen an den Versorgungsfonds 73 % (465 Mio. Euro) der Gesamtausgaben des Einzelplans 07 aus. Knapp 18 % (114,2 Mio. Euro) gab das BMJV für sächliche Verwaltungsausgaben wie Mieten, IT und Geschäftsbedarf aus. Auf das Programmkapitel Verbraucherpolitik entfielen 24,2 Mio. Euro (3,8 %). Die Ausgaben für Sonstige Bewilligungen betrugen 13,4 Mio. Euro (2,1 %). Diese umfassten überwiegend Zuweisungen und Zuwendungen, z. B. an die Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit e. V. und das Deutsche Institut für Menschenrechte e. V. (DIMR), sowie Beiträge an internationale Organisationen wie die Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) in Genf. Das DIMR wird ab dem Haushaltsjahr 2016 vom Deutschen Bundestag gefördert, die Zuwendungen werden dann im Einzelplan 02 veranschlagt.

16.2.2 Haushaltsentwicklung

Gegenüber den Ausgaben des Jahres 2014 steigt der Ansatz für das Jahr 2015 um mehr als 56,8 Mio. Euro. Fast die Hälfte des Zuwachses entfällt auf personalbezogene Ausgaben, darunter 12,2 Mio. Euro direkte Personalkosten, 10,7 Mio. Euro Versorgungsausgaben und 4,5 Mio. Euro Zuweisungen an den Versorgungsfonds. Bei den sächlichen Verwaltungsausgaben entsteht ein überproportional großer Zuwachs von 20,8 Mio. Euro, da die Ist-Ausgaben im Jahr 2014 weit unter dem Haushaltsansatz blieben. Die Ausgaben für die Verbraucherpolitik sollen im Jahr 2015 um 6,9 Mio. Euro steigen.

Tabelle 16.2

Behörden und Gerichte im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz

Behörde/Gericht	Einnahmen 2014 (Ist)	Ausgaben 2014 (Ist)	Besetzte Planstellen/ Stellen	Beamtete Hilfskräfte[a]	Gesamt-personal-bestand[b]
	in Mio. Euro		in Vollzeitkräften am 1. Juni 2014		
Bundesministerium	18,0	69,5	541	127	668
Deutsches Patent- und Markenamt	359,0	188,1	2 167	29	2 196
Bundesamt für Justiz	112,8	52,5	655	37	692
Bundesgerichtshof	19,2	36,0	327	49	376
Bundespatentgericht	6,8	14,6	206	10	215
Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof	0,5	30,2	186	27	213
Bundesverwaltungsgericht	1,7	19,3	173	12	185
Bundesfinanzhof	3,7	16,8	153	12	165

Erläuterungen: [a] Insbesondere von den Ländern zu den Bundeseinrichtungen abgeordnete Beschäftigte.
[b] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich. Ohne Arbeitskräfte mit befristeten Verträgen und Auszubildende.

Quelle: Einzelplan 07: Haushaltsrechnung für das Jahr 2014 und Haushaltsplan für das Jahr 2015.

Beim Generalbundesanwalt waren 6 Mio. Euro im Jahr 2014 und 6,9 Mio. Euro im Folgejahr für das Strafverfahren vor dem Oberlandesgericht München u. a. wegen Verdachts der Bildung einer terroristischen Vereinigung (NSU) veranschlagt. Im Haushaltsentwurf 2016 sind hierfür und für vermehrte Verfahren wegen der Unterstützung ausländischer terroristischer Vereinigungen 5,5 Mio. Euro vorgesehen. Das Oberlandesgericht München wird bei dem genannten Verfahren im Wege der Organleihe tätig und übt insoweit Bundesgerichtsbarkeit aus. Daher muss der Bund dem Land Bayern die Verfahrenskosten erstatten, soweit sie im Falle einer Verurteilung nicht von den Angeklagten getragen werden.

16.2.3 Ausgabereste

Die in das Jahr 2014 übertragenen Ausgabereste beliefen sich auf 32,2 Mio. Euro. Direkt verfügen durften die Behörden und Gerichte jedoch zunächst nur über die Reste von 12,2 Mio. Euro bei den Personalausgaben, die sie vollständig aufbrauchten. Neue Ausgabereste entstanden nicht, da die Personalausgaben im Haushalt 2014 knapp veranschlagt waren. Die Haushaltsreste bei den übrigen flexibilisierten Ausgaben sowie 5 % der entsprechenden Haushaltsansätze waren mit dem Haushaltsgesetz 2014 im Juli 2014 gesperrt worden. Auch zuvor konnten die Behörden und Gerichte wegen der vorläufigen Haushaltsführung des Bundes über die Haushaltsmittel nur eingeschränkt verfügen. Da die Sperre erst im November 2014 aufgehoben wurde, mussten viele geplante Projekte in Folgejahre verschoben werden. So entstanden im Jahr 2014 bei diesen flexibilisierten Ausgaben mit 43,9 Mio. Euro mehr als doppelt so hohe Ausgabereste wie im Vorjahr. Hiervon entfielen 20 Mio. Euro auf Informationstechnik, knapp 18 Mio. Euro auf die übrigen sächlichen Verwaltungsausgaben und knapp 6 Mio. Euro auf Bau- und sonstige Investitionen. Diese Haushaltsreste verteilen sich auf alle Behörden und Gerichte des Einzelplans 07, die damit im Haushaltsjahr 2015 deutlich höhere Sachausgaben tätigen können, als sich aus den Haushaltsansätzen ergibt (vgl. auch Bemerkung Nr. 1.6). Die höchsten Reste entstanden beim DPMA mit 13 Mio. Euro, beim BfJ mit 10,5 Mio. Euro und beim BMJV mit 6 Mio. Euro.

16.2.4 Verpflichtungsermächtigungen

Die Haushaltspläne für die Jahre 2013 und 2014 enthielten im Verhältnis zum Volumen des Einzelplans 07 Ermächtigungen, hohe Verpflichtungen einzugehen, die erst in späteren Jahren zu Ausgaben führen (vgl. auch Bemerkung Nr. 1.7). Diese dienten den Behörden und Gerichten überwiegend zum erstmaligen Abschluss von Mietverträgen mit der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben.

Von den im Haushalt 2014 ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen von 149,6 Mio. Euro wurden 137 Mio. Euro in Anspruch genommen. Hiervon entfielen 113,4 Mio. Euro auf das Berliner Dienstgebäude des Europäischen Patentamts (EPA). Die Bundesrepublik Deutschland hatte sich im Jahr 1973 verpflichtet, die zusätzlichen Kosten zu tragen, die dem in München sitzenden EPA durch die Dienststelle Berlin entstehen. Das EPA wird dem BMJV jährlich 2,1 Mio. Euro der ab dem Jahr 2018 fälligen Miete von 3,8 Mio. Euro erstatten.

Im Haushaltsplan 2015 sind Verpflichtungsermächtigungen von 37,4 Mio. Euro enthalten. Hiervon sind allein 22,5 Mio. Euro für mehrjährige Projekte der Verbraucherpolitik vorgesehen. Die übrigen Verpflichtungsermächtigungen sind im Wesentlichen für weitere Mietverträge und mehrjährige Bauinvestitionen bestimmt.

Der Haushaltsentwurf 2016 sieht nur noch Verpflichtungsermächtigungen von 14,1 Mio. Euro vor. Sie sind insbesondere für mehrjährige Forschungs- und Verbraucherschutzprojekte sowie Mietverträge bestimmt.

16.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

16.3.1 Personal und Versorgung

Den Ausgabenschwerpunkt im Einzelplan 07 bilden die Ausgaben für Personal und Versorgung. Die sächlichen Verwaltungsausgaben dienen vorwiegend der Unterbringung, der Ausstattung und dem Betrieb der Dienstgebäude sowie der Informationstechnik.

16.3.2 Bundesministerium

Mit der Neubildung der Bundesregierung im Dezember 2013 erhielt das BMJV je einen zweiten parlamentarischen und beamteten Staatssekretär sowie zusätzliches Personal zu deren Unterstützung. Insgesamt vergrößerte es mit dem Haushalt 2014 seinen Leitungsbereich um 23 Planstellen und Stellen. Für die Verbraucherpolitik sind im Jahr 2014 mehr als 40 Planstellen und Stellen vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und einer ihm nachgeordneten Behörde zum BMJV umgesetzt worden. Mit den Haushalten 2014 und 2015 erhielt das BMJV zusammen weitere 20 neue Planstellen und Stellen für drei zusätzliche Referate der Abteilung Verbraucherschutz. Zur Unterbringung der neuen Beschäftigten hat das BMJV in Berlin ein zweites Dienstgebäude gemietet.

16.3.3 Verbraucherpolitik

Aus den Mitteln dieses Kapitels finanziert das BMJV weit überwiegend Zuwendungen an Organisationen, die den Verbraucherschutz fördern bzw. Verbraucherinteressen wahrnehmen sollen. Wichtige Zuwendungsempfänger waren im Jahr 2014 der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (VZBV) mit einer institutionellen Förderung von 9,5 Mio. Euro und die Stiftung Warentest mit einer Projektförderung von 5,5 Mio. Euro. Im Jahr 2015 sollen die Organisationen 10,8 bzw. 5 Mio. Euro erhalten, im Haushaltsentwurf 2016 sind 11,1 bzw. 5 Mio. Euro vorgesehen.

Das BMJV legt in der Verbraucherpolitik einen besonderen Schwerpunkt auf eine bessere Information der Verbraucherinnen und Verbraucher. Der Ansatz für diesen Titel ist im Haushalt 2015 mit 12,7 Mio. Euro deutlich höher als die Ist-Ausgaben im Jahr 2014 von 7 Mio. Euro. Diese blieben wegen des Wechsels der Verbraucherpolitik

vom BMEL zum BMJV und der vorläufigen Haushaltsführung erheblich unter dem Ansatz von 10,7 Mio. Euro. Das BMJV fördert hiermit Projekte der Verbraucherorganisationen, insbesondere die Marktwächter „Finanzmarkt“ und „Digitale Welt“. Dabei soll der VZBV in Zusammenarbeit mit Verbraucherzentralen der Länder Angebote, Strukturen und Marktgeschehen in diesen Bereichen systematisch beobachten. Die Erkenntnisse sollen in die Politik einfließen und die Markttransparenz erhöhen. Im Haushalt 2015 sind für den schrittweisen Ausbau der Marktwächter 5,7 Mio. Euro vorgesehen. Die institutionelle Förderung des VZBV im Haushaltsplan 2015 umfasst 81 unbefristete Stellen.

16.3.4 Deutsches Patent- und Markenamt

Im Jahr 2014 entfielen auf das DPMA 29 % der Ausgaben des Einzelplans 07. Die Personalausgaben machten 69 % der Ausgaben des DPMA aus.

Das DPMA ist die nationale Zentralbehörde auf dem Gebiet des gewerblichen Rechtsschutzes. Es erteilt und verwaltet gewerbliche Schutzrechte in Deutschland und informiert hierüber die Öffentlichkeit. Bei der Erteilung gewerblicher Schutzrechte konkurriert das DPMA mit anderen Institutionen. So können Schutzrechte für fast alle Länder Europas auch beim EPA beantragt werden. Schutzrechte, insbesondere Patente, sind ein wichtiger volkswirtschaftlicher Erfolgsfaktor. Deshalb ist es von großer Bedeutung, dass das DPMA Schutzrechte schnell und in hoher Qualität bearbeitet.

Nach Angaben des BMJV sind beim DPMA 142 zusätzliche Planstellen für die Patentprüfung erforderlich, um ein Ansteigen der Rückstände zu verhindern. Mit dem Haushalt 2015 hat das DPMA bereits 58 Planstellen für diesen Zweck erhalten, der Haushaltsentwurf 2016 sieht weitere 56 Planstellen vor.

16.3.5 Bundesamt für Justiz

Auf das BfJ entfielen 8,2 % der Ausgaben des Einzelplans 07 im Jahr 2014. Die Personalausgaben machten 69 % seiner Ausgaben aus.

Das BfJ besteht seit dem Jahr 2007 als zentrale Dienstleistungsbehörde der Bundesjustizverwaltung. Es führt wichtige Register (Bundeszentralregister, Gewerbezentralregister und Zentrales Staatsanwaltschaftliches Verfahrensregister) und nimmt Aufgaben des internationalen Rechtsverkehrs wahr. Das BfJ verfolgt und ahndet Ordnungswidrigkeiten und erledigt Aufgaben der allgemeinen Justizverwaltung. So wird es als Vollstreckungsbehörde für andere Behörden und Gerichte tätig.

Das BfJ verhängt Ordnungs- und Bußgelder gegen Unternehmen, die ihren Veröffentlichungspflichten nach dem „Gesetz über elektronische Handelsregister und Genossenschaftsregister sowie das Unternehmensregister“ (EHUG) nicht nachkommen. Die Anzahl der Verfahren ist entgegen früherer Prognosen nicht rückläufig, die Festsetzung und Vollstreckung der Ordnungsgelder erfordert weiterhin viel Personal. Für das EHUG-Verfahren nutzte das BfJ bisher 168 Planstellen und Stellen. Im Haushaltsentwurf 2016 ist vorgesehen, die 56 bis Ende des Jahres 2016 befristeten in dauerhafte Planstellen und Stellen umzuwandeln. Weiterhin soll das BfJ für das EHUG-Verfahren 30 neue, bis Ende des Jahres 2019 befristete Planstellen und Stellen erhalten. Diese sollen weitere Rückstände und Verjährungen von Forderungen verhindern. Im Jahr 2014 hat das BfJ nach Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes Ordnungsgeldforderungen nach dem EHUG von 82,9 Mio. Euro unbefristet niedergeschlagen. Ein großer Teil davon betraf praktisch nicht werthaltige Forderungen, weil Unternehmen insolvent, vermögenslos oder nicht mehr zu ermitteln waren. Ein weiterer Teil von 25,3 Mio. Euro verjährte, bevor es dem BfJ gelang, die Forderungen beizutreiben (vgl. dazu Bemerkung Nr. 1.4.2).

16.4 Wesentliche Einnahmenbereiche

Der Einzelplan 07 verzeichnet im Verhältnis zum Ausgabevolumen hohe Einnahmen. Ursache hierfür sind vor allem gebührenfinanzierte Leistungen des DPMA und BfJ sowie vom BfJ vereinnahmte Ordnungsgelder. Die Gesamteinnahmen des Einzelplans 07 von 527,2 Mio. Euro lagen im Jahr 2014 um 62,4 Mio. Euro über dem Soll. Dies hatte folgende Gründe:

- Die Einnahmen des BfJ aus Ordnungsgeldern nach dem EHUG überstiegen im Jahr 2014 den gegenüber dem Vorjahr um 40 Mio. Euro reduzierten Haushaltsansatz von 67 Mio. Euro um 15 Mio. Euro.
- Für die Ausstellung von Führungszeugnissen nahm das BfJ mit 29 Mio. Euro knapp 10 Mio. Euro mehr Gebühren ein als geplant.
- Die vom DPMA eingenommenen Patentgebühren von 296 Mio. Euro übertrafen den Ansatz von 274 Mio. Euro um 22 Mio. Euro.
- Einnahmen aus der Beteiligung der Länder an den Versorgungslasten des Bundes führten zu Mehreinnahmen von 5,3 Mio. Euro, da hierfür regelmäßig kein Haushalts-Soll veranschlagt wird. Diese Zahlungen werden – soweit sie an den Versorgungsfonds des Bundes weiterzuleiten sind – künftig auf dem entsprechenden Ausgabetitel vereinnahmt. Mehreinnahmen fallen dann nur noch in geringem Umfang an.

Im Haushaltsplan 2015 sind die Gebühreneinnahmen mit 472 Mio. Euro um 6 % niedriger veranschlagt als die tatsächlichen Einnahmen im Jahr 2014.

16.5 Ausblick

Im Regierungsentwurf für den Haushalt 2016 sind mit 736,2 Mio. Euro um 40,8 Mio. Euro höhere Ausgaben veranschlagt als im Jahr 2015. Dieser Zuwachs um 5,9 % gründet sich zu einem Drittel auf wachsende Personal- und Versorgungsausgaben und erhöhte Zuweisungen an den Versorgungsfonds. Für sächliche Verwaltungsausgaben sind 9 Mio. Euro mehr veranschlagt, davon allein 5 Mio. Euro Planungskosten für ein Neubau- und Sanierungsvorhaben für den Bundesgerichtshof. Die Ausgaben

für die Verbraucherpolitik sollen im Wesentlichen zugunsten der Marktwächter-Projekte um weitere 4,7 Mio. Euro steigen. Bei den sonstigen Bewilligungen sind 4,6 Mio. Euro zusätzlich für den deutschen Finanzierungsbeitrag zu den Kosten des Einheitlichen europäischen Patentgerichts geplant. Im Haushaltsentwurf 2016 hat die Bundesregierung für den gesamten Einzelplan 07 Einnahmen von 524,6 Mio. Euro vorgesehen. Dieser Wert liegt um 36 Mio. Euro über dem Haushaltsansatz für das Jahr 2015 und um 2,6 Mio. Euro unter den tatsächlichen Einnahmen des Jahres 2014.

Bundesministerium der Finanzen (BMF)
(Einzelplan 08)

17 Entwicklung des Einzelplans 08
Kat. A

17.1 Überblick

Als Haushaltsministerium stellt das BMF den Entwurf des Haushaltsplans und den Finanzplan auf. Es entscheidet in wichtigen Einzelfällen der Haushaltsführung und legt Rechnung über die Einnahmen und Ausgaben des Bundes sowie über dessen Vermögen und Schulden. Als Fachministerium hat das BMF insbesondere Aufgaben in den Bereichen Steuern, Zoll, Finanzbeziehungen des Bundes, Regulierung der Finanzmärkte, Treuhandnachfolgeeinrichtungen, Bundesimmobilien, Privatisierungs- und Beteiligungspolitik sowie Wiedergutmachungen des Bundes.

Im Jahr 2014 betrugen die Ausgaben des BMF 5,2 Mrd. Euro. Dies entsprach 1,7 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Größter Ausgabenbereich war mit 2 Mrd. Euro die Zollverwaltung. Den Ausgaben standen Einnahmen von 1,1 Mrd. Euro gegenüber. Allein 745 Mio. Euro entfielen auf eine einmalige Einnahme, die aus der Übertragung einer Tochtergesellschaft der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) an die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben resultierte (vgl. nachfolgende Übersicht 17.1).

Das BMF wird bei seinen Aufgaben von der Zollverwaltung, vier Bundesoberbehörden und dem Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik (ZIVIT) unterstützt, vgl. Tabelle 17.2.

Tabelle 17.1

Übersicht über den Einzelplan 08
Bundesministerium der Finanzen

	2014 Soll	2014 Ist[b]	Abweichung Ist/Soll[a]	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf	Veränderung 2015/ 2016[a]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	5 206,3	5 152,9	-53,3	5 591,6	5 750,3	*2,8*
darunter:						
• Zoll	2 031,9	1 978,7	-53,3	2 149,6	2 186,9	*1,7*
• Versorgung[c]	985,4	996,5	11,1	1 047,8	1 068,7	*2,0*
• Wiedergutmachungen des Bundes	693,8	688,6	-5,2	715,7	757,8	*5,9*
Einnahmen des Einzelplans	1 038,7	1 106,7	68,0	324,5	334,6	*3,1*
darunter:						
• Treuhandnachfolgeeinrichtungen	872,0	873,5	1,5	168,0	162,0	*-3,6*
• Zoll	83,8	104,8	20,9	101,3	118,9	*17,4*
Verpflichtungsermächtigungen	353,0	112,6	-240,4	458,7	2 155,8[d]	*370*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	42 858	39 782[e]	-3 076	44 286	44 528	*0,5*

Erläuterungen:
[a] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
[b] Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2014, Übersicht Nr. 4.9).
[c] Titelgruppe 57 sowie Titel 424 01 und 634 03.
[d] Nach dem Berichterstattergespräch für den Haushalt 2016 zum Einzelplan 08 ist zu erwarten, dass dieser Ansatz um 1 379 Mio. Euro abgesenkt wird, weil eine geplante Verpflichtungsermächtigung in dieser Höhe entfallen kann.
[e] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 08. Für das Jahr 2014: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2015: Haushaltsplan in der Fassung des Entwurfs des Zweiten Nachtragshaushalts; für das Jahr 2016: Haushaltsentwurf.

Tabelle 17.2

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen

Behörde	Einnahmen 2014 (Ist)	Ausgaben 2014 (Ist)[a]	Planstellen/Stellen (Ist) am 1. Juni 2014
	in Mio. Euro		
Ministerium	9,2	173,0	1 738
Zollverwaltung	104,8	1 978,7	33 826
Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (BADV) mit Bundesausgleichsamt (BAA)	3,2	112,3	1 546
Bundeszentralamt für Steuern (BZSt)	5,1	438,3	1 309
Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik (ZIVIT)	4,3	245,1	1 268
Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (BfB)[b]	0	50,6	96

Erläuterungen: [a] Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2014, Übersicht Nr. 4.9).
[b] Das Branntweinmonopol läuft Ende 2017 aus.

Quelle: Einzelplan 08: Haushaltsrechnung für das Jahr 2014 und Haushaltsplan für das Jahr 2015 in der Fassung des Entwurfs des Zweiten Nachtragshaushalts.

17.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Das BMF und seine nachgeordneten Behörden nehmen personalintensive Verwaltungsaufgaben wahr. Im Haushaltsjahr 2014 waren 68 % der Gesamtausgaben des Einzelplans für Sach- und Personalausgaben gebunden. 27 % der Mittel entfielen auf Zuweisungen und Zuschüsse.

Im Haushaltsjahr 2015 stehen für den Geschäftsbereich des BMF 5,6 Mrd. Euro zur Verfügung. Das entspricht einer Steigerung von 438,7 Mio. Euro (8,5 %) gegenüber dem Vorjahres-Ist. Allein für die Zollverwaltung erwartet das BMF einen zusätzlichen Bedarf von 170,9 Mio. Euro (vgl. 17.3.1). Der Haushaltsentwurf 2016 sieht vor, dass die Ausgaben weiter auf 5,8 Mrd. Euro steigen. Das BMF erwartet für fast alle Aufgabenbereiche höhere Ausgaben als im Jahr 2015.

Für das Jahr 2015 plant das BMF für den Einzelplan 08 Einnahmen von 324,5 Mio. Euro. Im Jahr 2016 sollen sie auf 334,6 Mio. Euro ansteigen. Die Einnahmen werden im Wesentlichen von den Treuhandnachfolgeeinrichtungen und der Zollverwaltung erzielt.

17.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

17.3.1 Zoll

Die Zollverwaltung hat u. a. die Aufgaben, die bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern einschließlich der Einfuhrumsatzsteuer, die Zölle, die Kraftfahrzeugsteuer und die Luftverkehrsteuer zu erheben, das Branntweinmonopol zu verwalten sowie Abgaben und Erstattungen nach den Verordnungen der Europäischen Union durchzuführen. Als „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ (FKS) ist der Zoll gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung im Einsatz und prüft seit dem 1. Januar 2015 die Einhaltung des flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns. Die Zollverwaltung ist außerdem damit beauftragt, über die zolleigenen Forderungen hinaus Ansprüche anderer Bundesdienststellen zu vollstrecken.

Die Zollverwaltung ist im Jahr 2014 für Steuereinnahmen des Bundes von mehr als 100 Mrd. Euro verantwortlich. Sie werden im Einzelplan 60 ausgewiesen. Die 4,6 Mrd. Euro Zölle fließen – um eine Erhebungskostenpauschale von 25 % gemindert – in den EU-Haushalt.

Das BMF wird zum 1. Januar 2016 eine Generalzolldirektion (GZD) als Bundesoberbehörde mit Sitz in Bonn errichten. Dort werden die Aufgaben der bisherigen Bundesfinanzdirektionen sowie die nicht zum unmittelbaren ministeriellen Kernbereich gehörenden Aufgaben der Zoll- und Verbrauchsteuerabteilung des BMF zusammengeführt. Die neue Aufbau- und Ablauforganisation berücksichtigt die Forderungen des Bundesrechnungshofes, Schnittstellen zwischen den einzelnen Ebenen der Zollverwaltung zu beseitigen. Durch die Neuorganisation werden bei den ehemaligen Bundesfinanzdirektionen 90 Dienstposten entbehrlich, die zu den Hauptzollämtern (HZÄ) für

operative Aufgaben verlagert werden sollen. Der Mittelbedarf für die Einrichtung der GZD soll im Einzelplan 08 erwirtschaftet werden. Er beträgt im Finanzplanungszeitraum (2016 bis 2019) rund 28 Mio. Euro.

Die Übernahme der Kraftfahrzeugsteuer durch die Zollverwaltung

Zum 1. Juli 2009 ist die Ertrags- und Verwaltungshoheit für die Kraftfahrzeugsteuer (Kfz-Steuer) von den Ländern auf den Bund übergegangen. Im ersten Halbjahr 2014 hat der Bund auch die Verwaltung der Kfz-Steuer schrittweise von den Ländern übernommen. Die Steuer wird in über 95 % aller Fälle automatisiert festgesetzt und erhoben.

Die Übernahme der Kfz-Steuer ist abgeschlossen. Steuerausfälle infolge der Übernahme der Zuständigkeit von den Ländern konnten nicht festgestellt werden. Die Verwaltung der Kfz-Steuer durch den Bund bietet Vorteile, weil die Regelungen bundesweit einheitlich angewendet werden. Gleichwohl haben die HZÄ noch Schwierigkeiten, einen stabilen Regelbetrieb bei der Sachbearbeitung herzustellen. Seit Beginn der Aufgabenübernahme haben sich Bearbeitungsrückstände angehäuft, die nur langsam abgebaut werden können. Die Anforderungen an die Zollverwaltung, serviceorientiert und bürgerfreundlich zu arbeiten, wurden in vielen Bereichen noch nicht ausreichend umgesetzt. Unverständliche Bescheide und Schreiben an die Steuerpflichtigen sowie die mangelnde Erreichbarkeit der zentralen Auskunftsstelle stoßen bei Bürgerinnen und Bürgern auf Unverständnis. Der Bundesrechnungshof hält eine umfängliche Organisationsuntersuchung im Bereich der Kfz-Steuer für erforderlich, die nun auch seitens der Zollverwaltung geplant ist. Dabei ist ein tragfähiges Gesamtkonzept für die Sachbearbeitung zu entwickeln.

Zum Stellenaufwuchs im Bereich der Mindestlohnkontrolle

Der Entwurf zum Haushaltsplan 2015 enthielt eine Ermächtigung, wonach die FKS in den Haushaltsjahren 2017 ff. insgesamt 1 600 neue Planstellen (534 gehobener Dienst, 1 066 mittlerer Dienst) zur Kontrolle des gesetzlichen Mindestlohns erhalten sollte. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den Anteil der Planstellen des gehobenen Dienstes zu Lasten des mittleren Dienstes anzuheben, da die Anforderungen an die Beschäftigten der FKS in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht in den letzten Jahren deutlich gestiegen sind und sich beim Vollzug der gesetzlichen Neuregelung weiter erhöhen werden. Im Hinblick auf die vom Bundesrechnungshof vorgetragenen Aspekte hat das BMF seine ursprüngliche Stellenforderung für den Bundeshaushalt 2015 verändert (734 Planstellen gehobener Dienst (+200) und 866 Planstellen mittlerer Dienst (-200)).

Das Beförderungs- und Kontrollsystem zur Verbrauchsteuerüberwachung (EMCS)

Seit Bildung des europäischen Binnenmarktes am 1. Januar 1993 können verbrauchsteuerpflichtige Waren unter bestimmten Voraussetzungen unversteuert innerhalb der Gemeinschaft befördert werden. Aufgrund zunehmender Betrugsfälle und daraus folgender Steuerausfälle, insbesondere bei Tabakwaren und Alkohol, entschied die Europäische Kommission im Jahr 2003, ein elektronisches Verfahren zur Kontrolle der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren einzurichten. In Deutschland ging das 25 Mio. Euro teure „Excise Movement and Control System" (EMCS) am 1. April 2010 in Betrieb. Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes hat die Zollverwaltung bislang weder eine taugliche Risikoanalyse in EMCS eingerichtet noch einen systematischen Ansatz zur Kontrolle von Beförderungen mit EMCS entwickelt. EMCS ist nicht geeignet, Steuerbetrug wirksam zu bekämpfen und damit die Verbrauchsteuereinnahmen zu sichern. Dazu müsste das EMCS durch risikobasierte Kontrollen ergänzt werden. Der Bundesrechnungshof wird die Fortentwicklung von EMCS beobachten.

17.3.2 Zentrale steuerliche Aufgaben

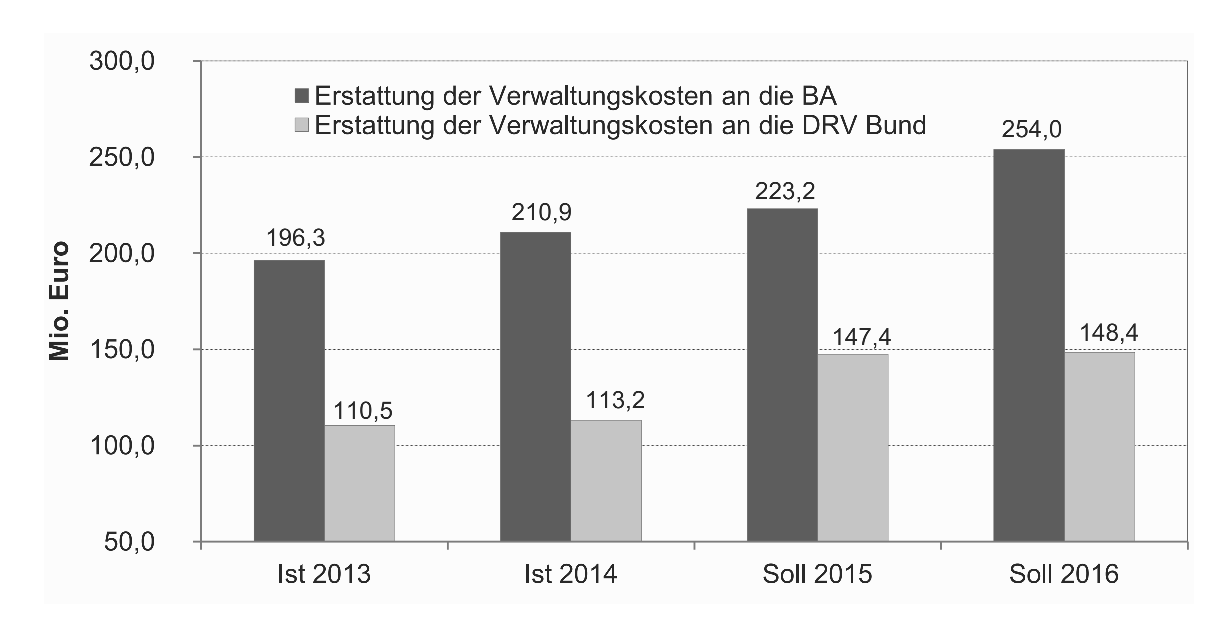
Das BZSt nimmt zentrale steuerliche Aufgaben wahr. Seine Ausgaben beliefen sich im Jahr 2014 auf 438,3 Mio. Euro. Sie sollen im Jahr 2015 auf 525 Mio. Euro und im Jahr 2016 auf 556,5 Mio. Euro steigen. Größte Ausgabenpositionen des BZSt sind die Verwaltungskostenerstattungen an die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund). Die Bundesagentur führt im Auftrag des BZSt den steuerlichen Familienleistungsausgleich (Kindergeld und Kinderzuschlag) durch. Die bei der DRV Bund angesiedelte Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) wickelt insbesondere die Verwaltung der sogenannten „Riesterrente" und des sogenannten „Wohn-Riesters" ab. Das BMF rechnet damit, dass die Ausgaben für die Erstattungen an die Bundesagentur und an die DRV Bund weiter steigen werden, vgl. Abbildung 17.1.

Verwaltungsvereinbarung mit der Bundesagentur

Der Bundesrechnungshof stellte im Jahr 2010 Mängel bei der Abrechnung der Verwaltungskosten der Bundesagentur für die Durchführung des Familienleistungsausgleichs fest. Er forderte eine Neugestaltung des Abrechnungsverfahrens. Im Februar 2013 schlossen die beteiligten Behörden dazu eine neue Verwaltungsvereinbarung, die die zentralen Forderungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigte. Nach Angaben des BMF wurde diese Verwaltungsvereinbarung zwischenzeitlich aktualisiert.

Abbildung 17.1

Verwaltungskostenerstattungen an die Bundesagentur und die DRV Bund



Quelle: Einzelplan 08, Kapitel 0815, Titel 636 01 und Titel 636 02: Haushaltsrechnung für das Jahr 2014, Haushaltsplan für das Jahr 2015 in der Fassung des Entwurfs des Zweiten Nachtragshaushalts, Haushaltsentwurf 2016.

Verwaltungsvereinbarung mit der DRV Bund

Im Jahr 2012 prüfte der Bundesrechnungshof auch die Verwaltungsvereinbarung mit der DRV Bund. Diese beschränkt die Aufsichtsrechte des BMF und des BZSt auf die Einhaltung des Steuer- und Steuerverfahrensrechts. Sie können die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns der ZfA nicht kontrollieren. Das BMF legte der DRV Bund den Entwurf einer neuen Verwaltungsvereinbarung vor, die alle wesentlichen Empfehlungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigt. Bislang konnte darüber keine Einigung erzielt werden. Der Bundesrechnungshof wird den Fortgang der Verhandlungen beobachten.

17.3.3 Zentrale Dienstleistungen

Das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (BADV) ist eines der großen Dienstleistungszentren des Bundes und unterstützt zahlreiche Einrichtungen u. a. in den Bereichen Beihilfe, Abrechnung von Personalleistungen und Organisationsentwicklung. Es erbringt auch Dienstleistungen für Kunden außerhalb der unmittelbaren Bundesverwaltung. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass es dabei für gleiche Dienstleistungen unterschiedlich hohe Fallpauschalen verlangte. Die Pauschalen waren häufig nicht kostendeckend; teilweise wurden Dienstleistungen ohne Entgelt erbracht. Der Bundesrechnungshof hat daher das BMF aufgefordert, das BADV anzuweisen, mit den Kunden baldmöglichst kostendeckende Pauschalen zu vereinbaren. Das BADV will diese Forderung bis zum 1. Januar 2016 umsetzen (vgl. Bemerkung Nr. 20).

Im Bereich Personalkostenberechnung bieten die Service-Center der Zollverwaltung und das BADV gleiche Dienstleistungen an. Der Bundesrechnungshof regte an, die Wirtschaftlichkeit solcher Parallelstrukturen zu prüfen und die betreffenden Angebote ggf. zu konzentrieren. Für die Beihilfe griff das BMF die Empfehlung auf und will dieses Dienstleistungsangebot bis zum Jahr 2019 im BADV bündeln. Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob das BMF auch weitere Dienstleistungen konzentriert.

Das ZIVIT ist zentraler IT-Dienstleister der Bundesfinanzverwaltung. Es entwickelt und betreibt IT-Verfahren und stellt die dafür erforderliche IT-Infrastruktur bereit. Die Bundesregierung legte dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 21. Mai 2015 einen Bericht zur IT-Konsolidierung des Bundes vor. Danach soll das ZIVIT mit den IT-Dienstleistungszentren des Bundesministeriums des Innern und des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur ab dem 1. Januar 2016 organisatorisch zu einem Bundesrechenzentrum im Geschäftsbereich des BMF zusammengeführt werden. Die Haushaltsmittel für die verlagerten Aufgaben sollen auf

den Einzelplan 08 übertragen werden. Diese Umschichtungen sind im Haushaltsentwurf 2016 noch nicht berücksichtigt.

17.3.4 Treuhandnachfolgeeinrichtungen

Nachfolgerin der ehemaligen Treuhandanstalt ist die BvS. Sie fungiert nur noch als Rechts- und Vermögensträger ohne eigenes Personal. Seit dem Jahr 2004 wird die BvS von einem Abwickler vertreten. Die BvS erhält wie in den Vorjahren keine Bundeszuwendungen und finanziert ihre Restaufgaben überwiegend selbst. Im Jahr 2016 soll sie 162 Mio. Euro an den Bund abführen. Die operative Tätigkeit übernimmt u. a. die Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG). Sie privatisiert die ehemals volkseigenen land- und forstwirtschaftlichen Flächen. Im Jahr 2014 veräußerte sie 49 300 Hektar und erwirtschaftete einen Überschuss von 507 Mio. Euro, den sie an die BvS abführte. Ende des Jahres 2014 verfügte die BVVG noch über einen Bestand von 186 800 Hektar landwirtschaftlicher und 19 000 Hektar forstwirtschaftlicher Flächen mit einem Bilanzwert von 755,3 Mio. Euro.

Die BVVG hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und den Geschäftsbetrieb einer Tochtergesellschaft Ende des Jahres 2014 eingestellt. Sie nimmt seither die Aufgaben mit eigenem Personal wahr. Dies führt zu jährlichen Einsparungen von mindestens 5 Mio. Euro (vgl. Bemerkung Nr. 19).

Die Treuhandnachfolgeeinrichtungen „LMBV“ und die „Energiewerke Nord GmbH (EWN)“ erhalten Zuwendungen des Bundes, um weitere Aufgaben der Treuhandanstalt zu Ende zu führen. Im Jahr 2016 sind dafür 323,2 Mio. Euro vorgesehen.

17.4 Ausblick

Der Finanzplan 2015 bis 2019 sieht vor, dass die Ausgaben beim Einzelplan 08 nach dem Jahr 2016 leicht sinken. Diese Ansätze liegen jedoch deutlich über den Annahmen des Finanzplans aus dem Vorjahr (vgl. Tabelle 17.4).

Die Überschreitung des Vorjahresfinanzplans ist nach Angaben des BMF vor allem auf folgende Ursachen zurückzuführen:

- Die Fortschreibung der Tarifrunde 2014 führt in den Jahren 2016 bis 2019 zu zusätzlichen Personalausgaben von 137,4 Mio. Euro jährlich.
- Für die Wiedergutmachungen des Bundes werden in den Jahren 2016 und 2017 insgesamt 131,5 Mio. Euro mehr veranschlagt als geplant. Dies wird mit dem Beitrag des Bundes zu einem neuen Fonds für Holocaust-Überlebende begründet (Child-Survivor-Fonds).
- Für die Jahre 2016 bis 2019 sind in den Einzelplänen pauschale Ausgabensteigerungen (Globale Mehrausgaben) von rund 3 Mrd. Euro für Zukunftsinvestitionen vorgesehen. Auf den Einzelplan 08 entfallen 47,8 Mio. Euro jährlich.

Tabelle 17.4

Vergleich aktueller Finanzplan mit Finanzplan des Vorjahres

	2016	**2017**	**2018**
	in Mio. Euro		
Finanzplan 2014 bis 2018	5 434,4	5 396,7	5 393,8
Finanzplan 2015 bis 2019	5 750,3	5 713,4	5 667,5

Quelle: Bundesregierung.

18 Kat. B Mobile Röntgenanlagen für die Schmuggelbekämpfung wirksamer einsetzen
(Kapitel 0813)

18.0

Die Zollverwaltung muss ihre mobilen Röntgenanlagen für die Schmuggelbekämpfung besser einsetzen. So gelangen ihr z. B. bei 28 000 Durchleuchtungen mit vollmobilen Röntgenanlagen nur 30 Aufgriffe. Der Bundesrechnungshof sieht die Ursachen für die wenigen Aufgriffe in dem kaum risikobasierten Einsatz der Röntgenanlagen, in organisatorischen und personellen Schwachstellen und der eingeschränkten Möglichkeit, den Einsatzort schnell zu wechseln.

18.1

Die Zollverwaltung setzt zur Schmuggelbekämpfung in Deutschland teilmobile Röntgenanlagen (TMR) und vollmobile Röntgenanlagen (VMR) ein. Bei einer VMR ist die Röntgenanlage auf einem Lkw montiert. Um ein Fahrzeug zu durchleuchten, fährt die VMR mit ausgeklapptem Röntgenarm daran vorbei. Das Röntgenbild wertet ein Zollbediensteter aus.

Abbildung 18.1



Vollmobile Röntgenanlage

Quelle: Zollverwaltung.

Die Zollverwaltung nahm im Jahr 2012 drei VMR mit Beschaffungskosten von insgesamt 4,8 Mio. Euro in Betrieb. Sie sah in den VMR gegenüber den TMR den Vorteil, den Einsatzort schneller wechseln zu können. Auf diese Weise könne auf das Ausweichverhalten der Schmuggler auf Autobahnen und Landstraßen flexibler reagiert werden.

Jede VMR ist einem Hauptzollamt zugeordnet. Diese Stützpunkt-Hauptzollämter stellen die sogenannten Bedienteams für den Betrieb der Anlage. Die Bedienteams werden von Kontrolleinheiten der Hauptzollämter unterstützt, in deren Bezirk die VMR eingesetzt werden. Sie haben u. a. die Aufgabe, zu prüfende Fahrzeuge von der Straße zum Standplatz der VMR zu leiten und ggf. die Entladung der Fahrzeuge zu überwachen.

Die Zollverwaltung betreibt seit dem Jahr 2003 sechs TMR. Im Gegensatz zu den VMR verbleiben die TMR für gewöhnlich mehrere Wochen an einem Kontrollort, bevor sie versetzt werden. Sie sind nach zwölfjähriger Betriebszeit überaltert und müssen ausgesondert oder grundlegend überholt werden. An Beschaffungskosten würden pro TMR 1,2 Mio. Euro entstehen.

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hamburg den Einsatz der mobilen Röntgenanlagen geprüft und Folgendes festgestellt:

Im Jahr 2013 gelangen der Zollverwaltung mit den TMR bei rund 23 000 Durchleuchtungen 80 Aufgriffe. Bei 61 dieser Aufgriffe wurden durch die Bildauswertung jeweils geringe Mengen unversteuerter Dieselkraftstoffe festgestellt.

In den Jahren 2013 und 2014 gelangen der Zollverwaltung mit den VMR bei rund 28 000 Durchleuchtungen 30 Aufgriffe, davon 16 Zigaretten- und Rauschgiftfunde und 14 weniger bedeutende Funde. In einem Fall stellte sie sechs Millionen Stück Zigaretten sicher, die einen Tabak- und Umsatzsteuerschaden von 1,1 Mio. Euro verursacht hätten.

Bundesweite oder überregionale Risikoerkenntnisse, welche die Wahrscheinlichkeit von Aufgriffen erhöht hätten, nutzte die Zollverwaltung nur in wenigen Fällen. Eine für die mobilen Röntgenanlagen zugeschnittene Risikoanalyse hatte sie nicht. Die Zollbediensteten wählten die zu kontrollierenden Fahrzeuge nach eigenem Ermessen oder nach dem äußeren Erscheinungsbild der Fahrzeuge aus.

Über den Einsatz der VMR entschieden die Stützpunkt-Hauptzollämter eigenverantwortlich nach Einsatzanforderungen und Risikoeinschätzung im Sinne einer dezentralen Steuerung. Eine zentrale Steuerung durch die Zollverwaltung, welche auch den gemeinsamen und abgestimmten Einsatz mehrerer VMR ermöglicht hätte, gab es nicht.

Das Zusammenwirken der Bedienteams der VMR mit den Kontrolleinheiten vor Ort musste koordiniert werden und erforderte einen Planungsvorlauf von durchschnittlich sechs Wochen.

Da es sich um eine Röntgenanlage handelt, muss der Betrieb der VMR der Strahlenschutzbehörde zwei Tage vorher angezeigt werden. Ferner müssen die Kontrollplätze so groß sein, dass eine VMR und daneben ein Fahrzeug aufgestellt werden können und der normale Reiseverkehr nicht behindert wird. Spontane Einsätze oder schnelle örtliche Aufenthaltswechsel sind deshalb nahezu ausgeschlossen.

18.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass Anzahl und Qualität der Aufgriffe im Verhältnis zur Anzahl der Durchleuchtungen nicht überzeugend sind.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass

- es keine bundesweit verfügbare Risikoanalyse mit Hinweisen auf Schmuggelstrategien und -vorhaben gab.

Eine solche Risikoanalyse, bei der auch regionale Erkenntnisse der Hauptzollämter berücksichtigt werden sollten, könnte die Wahrscheinlichkeit von Aufgriffen erhöhen;

- eine koordinierte Einsatzsteuerung für die VMR fehlte. Die Einsätze der VMR sollten untereinander abgestimmt und gemeinsame Einsätze der VMR koordiniert werden. Bei einer bundesweiten Einsatzsteuerung können auch Kenntnisse und Erfahrungen der Hauptzollämter einbezogen werden;
- vermeidbarer Abstimmungsaufwand beim Einsatz der VMR entstand, weil die Hauptzollämter den Einsatz der VMR in erheblichem Maße durch eigenes Personal unterstützen müssen. Diese Probleme könnten ausgeräumt werden, wenn dem Bedienteam eigenes Kontrollpersonal zugewiesen würde;
- spontane Einsätze und schnelle Aufenthaltswechsel als Reaktion auf das Ausweichverhalten von Schmugglern nicht, sondern nur mit einem erheblichen zeitlichen Vorlauf möglich waren. Damit fehlte den Kontrollen mit Röntgenanlagen das Überraschungsmoment.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, ein risikobasiertes Einsatzkonzept für die mobilen Röntgenanlagen zu entwickeln. Damit würde die Zollverwaltung Voraussetzungen schaffen, um diese wirksamer einzusetzen und die Wahrscheinlichkeit erhöhen, mehr und bedeutendere Aufgriffe zu erzielen.

18.3

Das BMF hat in seiner Stellungnahme auf die erfolgreichen Aufgriffe hingewiesen, z. B. auf den Fund von sechs Millionen Zigaretten. Es hat zudem auf die präventive Wirkung aufmerksam gemacht, die von den mobilen Röntgenanlagen ausgehe.

Eine Risikoanalyse werde derzeit von der Zollverwaltung erarbeitet. Schon jetzt würden zentrale Risikohinweise bereitgestellt.

Das BMF lehnt eine zentrale bundesweite Steuerung der VMR ab. Dazu würde weiteres Personal benötigt. Gleichzeitig stünde eine zentrale Steuerung im Widerspruch zur derzeitigen Steuerung durch die Hauptzollämter. Diese würden Kenntnisse sowie Erfahrungen vor Ort einbringen. Auch ohne eine zentrale Steuerung würden die VMR für gemeinsame Kontrollen eingesetzt. Diese würden von den betroffenen Hauptzollämtern koordiniert.

Auch der Empfehlung, den VMR eigenes Kontrollpersonal zuzuordnen, will das BMF nicht folgen. Die örtlichen Kontrolleinheiten müssten einbezogen werden, da ihnen das örtliche Risikoprofil im Kontrollbezirk am ehesten bekannt sei.

Das BMF hat eingeräumt, dass die VMR aufgrund der strahlenschutzrechtlichen Vorgaben und der Anforderungen an den Kontrollstandort kaum spontan verlagert werden könnten. Ohnehin müsse der Erfolg einer kurzfristigen Standortverlagerung in Frage gestellt werden. Täter hätten umfassende Möglichkeiten, Gegenmaßnahmen zu ergreifen und den Kontrollen auszuweichen. Diesen müsse ggf. ohne VMR mit deutlich mobileren Einsatzfahrzeugen begegnet werden.

18.4

Der Bundesrechnungshof erkennt die Erfolge der mobilen Röntgenanlagen grundsätzlich an. Die Zigaretten- und Rauschgiftmengen bei Einzelfunden belegen aber, dass Optimierungspotenziale bestehen. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass es der Zollverwaltung bisher nicht gelungen ist, die Einsatzmöglichkeiten der mobilen Röntgenanlagen auszunutzen. Tausende Kontrollen sind wirkungslos, wenn sie an den falschen Orten stattfinden oder die falschen Fahrzeuge kontrolliert werden.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Forderung nach einer Risikoanalyse als Einsatzgrundlage fest. Der Einsatz der mobilen Röntgenanlagen sollte nicht vom Zufall abhängen.

Überregional agierenden Schmugglerbanden kann durch den Einsatz nicht hinreichend koordinierter VMR nur schwerlich begegnet werden. Gerade das vom BMF beschriebene Ausweichverhalten und die umfassenden Reaktionsmöglichkeiten auf Täterseite erfordern eine bessere, auch überregionale Koordinierung. Regionale Erkenntnisse sollten dabei berücksichtigt werden.

Die Bedienteams sollten um eigenes Kontrollpersonal ergänzt werden, damit sie eigenverantwortlich handeln können und nicht mehr durch andere Kontrolleinheiten personell unterstützt werden müssen. Damit entfiele auch der Abstimmungsaufwand mit anderen Kontrolleinheiten.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Zollverwaltung ihre Möglichkeiten nicht nutzt, die mobilen Röntgenanlagen wirksamer einzusetzen. Das BMF bleibt daher aufgefordert, für sie ein risikobasiertes Einsatzkonzept zu entwickeln.

19 Kat. C Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH löst Tochtergesellschaft auf: jährlich 5 Mio. Euro Einsparung

(Kapitel 0803 Titel 121 01)

19.0

Die Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes den Geschäftsbetrieb einer Tochtergesellschaft eingestellt. Sie übernahm deren Aufgaben und spart dadurch mindestens 5 Mio. Euro jährlich.

19.1

Die Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG) verkauft für den Bund land- und forstwirtschaftliche Flä-

chen, die im Eigentum der ehemaligen DDR standen. Einige ihrer Aufgaben, wie die Bewirtschaftung der forstwirtschaftlichen Flächen, hatte sie einer Tochtergesellschaft übertragen.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2013, an welchen Unternehmen die BVVG beteiligt ist. Er stellte dabei fest, dass sich die Umsatzerlöse und das Geschäftsergebnis der Tochtergesellschaft in den letzten Jahren deutlich verringert hatten. In den Jahren 2010 bis 2013 gingen die Umsatzerlöse von 13,7 Mio. Euro auf 10,1 Mio. Euro zurück. Das Geschäftsergebnis sank Ende des Jahres 2013 auf minus 0,3 Mio. Euro. Ursache hierfür waren die jährlichen Verkäufe forstwirtschaftlicher Flächen durch die BVVG selbst. Allein im Jahr 2012 veräußerte sie 12 200 ha, die zuvor die Tochtergesellschaft bewirtschaftet hatte.

Personal- und sonstiger betrieblicher Aufwand der Tochtergesellschaft blieben in den Jahren 2010 bis 2013 nahezu unverändert. Im Jahr 2013 betrug dieser Aufwand noch 7,5 Mio. Euro.

Um den Rückgang der Umsatzerlöse bei ihrer Tochtergesellschaft auszugleichen, beabsichtigte die BVVG, die Dienstleistungen ihrer Tochtergesellschaft höher als bisher zu vergüten. Zudem wollte sie Struktur und Organisation der Tochtergesellschaft an die sinkende Auftragsmenge anpassen.

19.2

Mit dem fortschreitenden Verkauf der forstwirtschaftlichen Flächen durch die BVVG verlor die Tochtergesellschaft zunehmend ihre wesentliche Aufgabe, diese Flächen zu bewirtschaften. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass es bei dieser Sachlage nicht angemessen ist, die Preise für die Dienstleistungen der Tochtergesellschaft zu erhöhen. Er hat der BVVG empfohlen zu prüfen, ob es wirtschaftlich vorteilhafter ist, die Tochtergesellschaft aufzulösen und ihre Aufgaben zu übernehmen.

19.3

Die BVVG hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Bei ihrer Prüfung ist sie zu dem Ergebnis gekommen, die Tochtergesellschaft abzuwickeln. Den Vertrag mit der Tochtergesellschaft hat sie daraufhin zum Ablauf des Jahres 2014 gekündigt. Zu diesem Zeitpunkt hat die Tochtergesellschaft ihren Betrieb eingestellt. Die BVVG nimmt seither die Aufgaben selbst wahr und hat rund 30 % der ehemaligen Beschäftigten der Tochtergesellschaft eingestellt.

Durch die Auflösung der Tochtergesellschaft entfallen u. a. deren Personalkosten und sonstige betriebliche Aufwendungen. Insgesamt führt dies ab dem Jahr 2015 zu jährlichen Einsparungen von mindestens 5 Mio. Euro.

20 Kat. C Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen will Dienstleistungen nur noch gegen kostendeckende Entgelte erbringen
(Kapitel 0814)

20.0

Das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen will Dienstleistungen für Einrichtungen außerhalb der unmittelbaren Bundesverwaltung nur noch gegen kostendeckende Entgelte erbringen. Bislang hatte das Bundesamt dies teilweise unterlassen. Damit hatte es gegen einschlägige Vorgaben verstoßen und auf Einnahmen für den Bundeshaushalt verzichtet.

20.1

Das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (BADV) im Geschäftsbereich des BMF ist eines der großen Dienstleistungszentren (DLZ) der Bundesverwaltung. Es erbringt für zahlreiche Einrichtungen (Bundesbehörden, Stiftungen, Vereine, Verbände u. a.) Dienstleistungen, z. B. für Beihilfe- und Reisekostenangelegenheiten. Dafür entstehen ihm Kosten.

Erbringen Behörden öffentliche Leistungen für Einrichtungen, die nicht der unmittelbaren Bundesverwaltung angehören, sind nach dem Haushaltsrecht kostendeckende Erstattungen zu erheben. Diese müssen auch die anfallenden Gemeinkosten einschließen (Vollkostenrechnung). Gemeinkosten sind die Kosten, die mittelbar durch die Dienstleistung verursacht werden, z. B. anteilige Verwaltungskosten. Nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben sind Einnahmen zudem rechtzeitig und vollständig zu erheben.

Der Bundesrechnungshof prüfte querschnittlich den Betrieb von DLZ in der Bundesverwaltung. Das BADV hatte mit zahlreichen Einrichtungen außerhalb der unmittelbaren Bundesverwaltung für seine Dienstleistungen Erstattungen in Form von Pauschalen vereinbart. Hierbei handelte es sich entweder um Fallpauschalen pro Bearbeitungsfall oder jährliche pauschale Aufwandsentschädigungen. Im Jahr 2014 nahm das BADV aus diesen Pauschalen rund 3,1 Mio. Euro für den Bundeshaushalt ein.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das BADV für gleiche Dienstleistungen unterschiedlich hohe Fallpauschalen verlangte. Für die Dienstleistungen Entgeltberechnung (Komplettbearbeitung) und für die Dienstleistung Umzugskostenabrechnung (Inland) betrugen die Unterschiede jeweils bis über 100 %. Die Pauschalen deckten bereits die unmittelbar durch die Dienstleistung verursachten Kosten (Einzelkosten) häufig nicht. Zudem konnte das BADV die hinzuzurechnenden Gemeinkosten nicht exakt ermitteln, weil seine Kosten- und Leistungsrechnung dies nicht ermöglichte. Teilweise erbrachte es Dienstleistungen auch ohne Entgelt.

Das BADV begründete die Unterschiede bei den Fallpauschalen mit den Ergebnissen von Vertragsverhandlungen. So hätten in der Vergangenheit manche Einrichtungen nur als Kunden gewonnen werden können, wenn die Fallpauschalen unterhalb der angefallenen Kosten gelegen hätten. Um diese Kunden zu halten, habe das BADV Vertragsänderungen vermieden, auch wenn seine Kosten gestiegen seien, z. B. bei Besoldungs- oder Tariferhöhungen. Bei der Höhe der Pauschalen habe es auch berücksichtigt,

- ob freies Personal verfügbar war, für das neue Aufgaben gefunden werden mussten,
- wie viele DLZ alternativ die Leistung erbringen konnten und
- ob Folgeaufträge zu erwarten waren.

20.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass sich das BADV seine Kosten von den Auftrag gebenden Einrichtungen nicht vollständig erstatten ließ. Damit verstieß es gegen das Haushaltsrecht des Bundes und verzichtete auf Einnahmen für den Bundeshaushalt. Die vom BADV angeführten Gründe rechtfertigen kein Abweichen von der geforderten Deckung der Vollkosten.

Der Bundesrechnungshof hat daher das BMF aufgefordert, das BADV anzuweisen, die jeweils kostendeckenden Beträge zu ermitteln und die Vereinbarungen mit den Kunden baldmöglichst auf entsprechende Pauschalen umzustellen.

20.3

Das BMF hat mitgeteilt, die Kosten- und Leistungsrechnung des BADV sei deutlich verbessert worden. Nunmehr stünden dem BADV für alle Dienstleistungen Stückkosten auf Basis von Vollkosten zur Verfügung. Das BADV errechne daraus die zutreffenden Fallpauschalen und setze sie jetzt in Vertragsverhandlungen um.

Das BADV strebe an, dass die Dienstleistungsvereinbarungen mit allen Kunden außerhalb der unmittelbaren Bundesverwaltung für die Dienstleistungen Bezüge, Versorgung, Beihilfe, Reisekosten, Umzugskosten und Trennungsgeld bis zum 1. Januar 2016 den haushaltsrechtlichen Regelungen entsprechen.

In einem ersten Schritt habe das BADV bereits 13 neue kostendeckende Dienstleistungsvereinbarungen abgeschlossen, mit 19 Auftraggebern dauerten die Verhandlungen noch an. Es habe Fallpauschalen teilweise auf mehr als das Vierfache erhöht. Diese Änderung gelte ab dem Jahr 2016. In Einzelfällen hätten sich Vertragspartner entschlossen, zu anderen Dienstleistern zu wechseln. In einem zweiten Schritt habe das BADV begonnen, weitere 34 bislang nicht kostendeckende Vereinbarungen so anzupassen, dass sie den haushaltsrechtlichen Vorgaben genügen. Bis August 2015 habe das BADV dies in etlichen Fällen bereits umgesetzt.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass BMF und BADV seine Hinweise aufgegriffen haben. Er wird die weitere Umsetzung beobachten.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)
(Einzelplan 09)

21 Entwicklung des Einzelplans 09
Kat. A

21.1 Überblick

Das BMWi ist für die Wirtschaftspolitik des Bundes federführend zuständig. Darunter fallen Industrie, Gewerbe und Handel, Außenwirtschaftsförderung, Technologie- und Innovationspolitik, Bergbau, Marktordnung und Energie.

Ziel des BMWi ist es, die Wachstums- und Wettbewerbschancen für den Wirtschaftsstandort Deutschland zu erhalten und zu verbessern. Das BMWi hat dazu zahlreiche Förderprogramme eingerichtet. Es fördert ferner acht Forschungs- und Dienstleistungseinrichtungen mit institutionellen Zuwendungen. Bei sieben Unternehmen, an denen der Bund beteiligt ist, nimmt es federführend die Beteiligungsverwaltung wahr.

Im Jahr 2014 gab das BMWi 7,3 Mrd. Euro aus. Dies entsprach 2,5 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt. Eingenommen hat das BMWi 850 Mio. Euro, das waren 223 Mio. Euro mehr als veranschlagt. Mit dem Zweiten Nachtragshaushalt 2015 sollen zusätzlich Einnahmen in Höhe von 3 751 Mio. Euro aus der Versteigerung von Mobilfunklizenzen veranschlagt werden. Tabelle 21.1 gibt einen Überblick über die Einnahmen und die Ausgabenschwerpunkte des Einzelplans 09.

Außerhalb des Einzelplans 09 bewirtschaftete das BMWi zudem Mittel des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKF, vgl. Bemerkung Nr. 1.11.7). Im Jahr 2014 standen 1,2 Mrd. Euro zur Verfügung. Davon gab das BMWi 988 Mio. Euro aus. Für das Jahr 2015 sind ihm 1,3 Mrd. Euro zugewiesen.

Tabelle 21.1

Übersicht über den Einzelplan 09
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

	2014 Soll	2014 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf	Veränderung 2015/2016[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	7 418,0	7 303,4	-114,6	7 394,7	7 527,0	*1,8*
darunter:						
• Innovation und Technologie	2 346,6	2 275,4	-71,2	2 473,0	2 560,7	*3,5*
• Mittelstand	858,0	988,8	130,9	873,5	893,3	*2,3*
• Energie und Nachhaltigkeit	2 892,1	2 667,4	-224,7	2 689,9	2 676,6	*-0,5*
• Außenwirtschaft	269,9	251,2	-18,7	237,6	234,3	*-1,4*
• Ministerium	161,5	152,1	-9,4	171,3	183,3	*7,0*
Einnahmen des Einzelplans	627,1	849,7	222,6	4 213,9	462,2	*-89,0*
darunter:						
• Zuschüsse des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)	0	145,2	145,2	0	0	-
• Geldbußen u. ä. beim Bundeskartellamt	410,0	536,3	126,3	265,0	250,0	*-5,7*
• Gebühren der Bundesnetzagentur	94,6	20,2	-74,4	3 818,3	84,2	*97,8*
Verpflichtungsermächtigungen	3 146,9[c]	2 336,2	-810,7	3 302,6	3 410,5	*3,3*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	7 951	7 735[d]	-216	7 939	8 008	*0,9*

Erläuterungen: a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2014, Übersicht Nr. 4.9).
b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
d Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 09: Für das Jahr 2014: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2015: Haushaltsplan in der Fassung des Entwurfs des Zweiten Nachtragshaushalts; für das Jahr 2016: Haushaltsentwurf.

Zum Geschäftsbereich des BMWi gehören insgesamt sechs Behörden. Ihre Aufgaben liegen im wissenschaftlich-technischen Bereich sowie auf den Gebieten der Marktordnung, Wirtschaftsförderung, Außenwirtschaft und Energiepolitik (vgl. Tabelle 21.2).

Prüfungen des Bundesrechnungshofes bei den nachgeordneten Behörden ergaben im Jahr 2014:

- Im BMWi wie auch in den sechs Behörden des Geschäftsbereichs sind interne Revisionen eingerichtet. Die Physikalisch-Technische Bundesanstalt ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt, ihre interne Revision inhaltlich und organisatorisch neu aufzustellen.
- Bewirtschaften Behörden Haushaltsmittel des Bundes mit automatisierten Verfahren, müssen sie haushaltsrechtliche und verfahrensspezifische Regelungen einhalten. Der Bundesrechnungshof prüfte dies für ausgewählte Verfahren, mit denen das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) Fördermittel auszahlt. Das BAFA nahm erhebliche Risiken für die Informationssicherheit der Verfahren in Kauf. Damit gefährdete es die Verlässlichkeit der Zahlungen.
- Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) ermöglicht es, Unternehmen wettbewerbswidrig erlangte Vorteile zu entziehen (Vorteilsabschöpfung). Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das Bundeskartellamt diese Möglichkeit nicht genutzt hat. Er hält es für erforderlich, dass sich das Bundeskartellamt in jedem Fall mit der Frage der Vorteilsabschöpfung befasst. Zudem untersuchte das BMWi nicht, warum die Regelung ihr Ziel nicht erreicht. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass es sich bei der anstehenden GWB-Novelle mit der Problematik ausführlich auseinandersetzt.

Tabelle 21.2

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie

	Einnahmen 2014 (Ist)[a]	**Ausgaben 2014 (Ist)[a]**	**Besetzte Planstellen/Stellen am 1. Juni 2014**
	in Mio. Euro		
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	2,0	152,1	1 554
Physikalisch-Technische Bundesanstalt	36,9	185,5	1 220
Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung	18,4	158,0	1 027
Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe	1,6	85,0	530
Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle	9,6	59,6	712
Bundeskartellamt	545,5	26,7	302
Bundesnetzagentur	23,0	182,6	2 390

Erläuterung: [a] Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2014, Übersicht Nr. 4.9).
Quelle: Einzelplan 09: Haushaltsrechnung für das Jahr 2014 und Haushaltsplan für das Jahr 2015.

- Das Förderprogramm „MNPQ-Transfer“ sollte kleine und mittlere Unternehmen unterstützen. Es kam aber im Wesentlichen den Bundesanstalten des BMWi zugute. Das BMWi hat zugesagt, das Förderprogramm zu beenden (vgl. Bemerkung Nr. 23).

21.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Mit Organisationserlass der Bundeskanzlerin vom 17. Dezember 2013 erhielt das BMWi neue Aufgaben. Die Änderungen wirkten sich wesentlich auf die Organisation des Ressorts und die Haushaltsmittel aus.

Im Jahr 2014 waren für Fördermaßnahmen 6,4 Mrd. Euro veranschlagt. Dies entsprach 86 % der Ausgaben des Einzelplans 09.

Die Zuwendungsdatenbank des Bundes weist für das Jahr 2014 rund 76 500 (Vorjahr 22 200) laufende Projektfördervorhaben des BMWi aus dem Einzelplan 09 und dem EKF aus. Der Anstieg resultierte nahezu vollständig aus Vorhaben, deren Bewirtschaftung zum Jahr 2014 auf das BMWi übergegangen ist. In erster Linie waren dies Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien. Hinzu kamen 182 000 Neuzusagen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) für Förderungen im CO_2-Gebäudesanierungsprogramm, die nicht einzeln in der Zuwendungsdatenbank ausgewiesen werden. Die – teilweise überjährige – Bewilligungssumme aller vom BMWi im Jahr 2014 finanzierten Vorhaben beträgt laut Zuwendungsdatenbank 8,4 Mrd. Euro (Vorjahr: 6,8 Mrd. Euro). Sie stieg damit nicht annähernd so stark wie deren Anzahl. Gerade die auf das BMWi übergegangenen Vorhaben haben häufig eine Fördersumme von weniger als 100 000 Euro.

Das BMWi hat 28 Projektträger damit beauftragt, Förderprogramme des Einzelplans 09 und des EKF zu bearbeiten. Für deren Vergütung waren im Jahr 2014 Ausgaben von bis zu 102,8 Mio. Euro vorgesehen. Bis zum Jahr 2016 werden sie auf bis zu 110,8 Mio. Euro steigen. Der Bundesrechnungshof hat dem BMWi im Jahr 2015 u. a. empfohlen, zu untersuchen, ob die Vergabe von Aufträgen an Projektträger im Vergleich zur Bearbeitung durch Behörden wirtschaftlich ist. Auch sollte es die Entscheidungen zur Treuhandverwaltung der Fördermittel und zur Beleihung von Projektträgern besser dokumentieren.

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes wird das BMWi die Erfolgskontrolle seiner Förderprogramme schrittweise verbessern (vgl. Bemerkungen 2014, Bundestagsdrucksache 18/3300 Nr. 27). Im Jahr 2014 setzte der Bundesminister eine Koordinierungsgruppe ein und definierte die strategischen Schwerpunkte seiner Förderungen neu. In einer ersten Phase soll die Koordinierungsgruppe Förderprogramme des BMWi kritisch überprüfen, bevor sie verlängert oder neu eingeführt werden. Bis Mai 2015 hat sie 34 Fördermaßnahmen beraten und Entscheidungsvorschläge erarbeitet. Ende des Jahres soll eine zweite Phase beginnen, bei der auch die laufenden Fördermaßnahmen überprüft werden sollen.

Das BMWi hat damit begonnen, ein Fördercontrolling aufzubauen. Dafür will es ein datenbankgestütztes Sys-

tem nutzen. Es erhofft sich davon, dass zukünftig bei allen Förderprogrammen die Vorschriften der BHO zur Erfolgskontrolle einheitlich angewendet werden. Zudem soll die Leitung des BMWi daraus maßgebliche Informationen für ihre Entscheidungen gewinnen können. Der Bundesrechnungshof begleitet das Verfahren und informiert sich fortlaufend über die Fortschritte beim Fördercontrolling.

21.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

21.3.1 Innovation, Technologie und Neue Mobilität

Der größte Teil der Mittel fließt an die Europäische Weltraumorganisation (ESA). Im Jahr 2014 zahlte der Bund 634 Mio. Euro. Deutschland beteiligt sich ab dem Jahr 2015 bis zum Jahr 2020 mit 875 Mio. Euro an der Entwicklung der neuen Trägerrakete Ariane-6. Daher stiegen die Mittel im Jahr 2015 mit dem Nachtragshaushalt vom 24. Juni 2015 auf 714 Mio. Euro. Im Jahr 2016 sind 782 Mio. Euro veranschlagt, dies sind 148 Mio. Euro mehr als im Jahr 2014 eingeplant. Darüber hinaus finanziert das BMWi Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (FuE-Vorhaben) sowie Investitionen aus dem Nationalen Programm für Weltraum und Innovation. Die Ausgaben beliefen sich im Jahr 2014 auf 267 Mio. Euro. Im Jahr 2015 und für das Jahr 2016 sind 273 Mio. Euro vorgesehen.

Zudem fördert das BMWi das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) institutionell. Das DLR bündelt und koordiniert die deutschen Raumfahrtaktivitäten auf nationaler und europäischer Ebene. Es hat 8 000 Beschäftigte in 33 Instituten und Einrichtungen an 16 Standorten. Das DLR erhielt im Jahr 2014 für seinen Betrieb und für Investitionen insgesamt 346 Mio. Euro. Aus dem Haushalt des Bundesministeriums der Verteidigung erhielt es zusätzlich 31 Mio. Euro für die wehrtechnische Luftfahrtforschung. Die Grundfinanzierung des DLR soll auf 363 Mio. Euro im Jahr 2015 steigen. Für das Jahr 2016 sind 375 Mio. Euro vorgesehen sowie 3 Mio. Euro aus dem Investitionspaket der Bundesregierung (Kapitel 6002).

Der Bundesrechnungshof hat sich im Jahr 2014 in einer Orientierungsprüfung einen Überblick über die Haushalts- und Wirtschaftsführung beim DLR verschafft. Das BMWi folgte daraufhin der Empfehlung, den Verwendungsnachweis des DLR künftig auch vor Ort zu prüfen.

Im Jahr 2014 flossen zudem 123 Mio. Euro in die Förderung der Luftfahrtforschung und -technologien. Das BMWi fördert auf der Grundlage von mehrjährigen Luftfahrtforschungsprogrammen Vorhaben der zivilen Luftfahrtindustrie, um deren Forschungs- und Entwicklungskompetenz zu stärken.

Einen weiteren Schwerpunkt bildet das technologie- und branchenoffene „Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand“ (ZIM). Das BMWi will die Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten kleiner und mittelständischer Unternehmen fördern. Dies soll ihre Wettbewerbsfähigkeit stärken. Im Jahr 2014 zahlte das BMWi 527 Mio. Euro aus.

Das BMWi fördert auch den Neubau von Schiffen durch Zinsausgleichsgarantien. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass alle Einnahmen daraus nicht im Bundeshaushalt, sondern auf einem Verwahrungskonto gebucht wurden. Entsprechend einer Forderung des Bundesrechnungshofes werden das BMWi und das Bundesministerium der Finanzen das bestehende Guthaben von 42 Mio. Euro im Bundeshaushalt vereinnahmen. Künftig werden sie Einnahmen aus Zinsausgleichsgarantien im Bundeshaushalt buchen (vgl. Bemerkung Nr. 71).

21.3.2 Mittelstand

Ein großer Teil der Mittel fließt in die regionale Wirtschaftsförderung. Nach Artikel 91a Grundgesetz ist dies eine der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern. Der Bund beteiligt sich zur Hälfte an den Ausgaben der Länder. Im Jahr 2014 betrug der Bundesanteil 555 Mio. Euro. Im Jahr 2015 und 2016 sind jeweils 600 Mio. Euro veranschlagt. Die Mittel des Jahres 2016 werden durch 24 Mio. Euro aus dem Investitionspaket ergänzt (Kapitel 6002). Ziel der Förderung ist es, in strukturschwachen Regionen dauerhaft wettbewerbsfähige Arbeitsplätze zu schaffen. Bund und Länder legen gemeinsam auf der Grundlage der europäischen Regionalbeihilferegeln die Förderregionen und deren Förderanteile fest. Die Länder führen die Maßnahmen in eigener Zuständigkeit durch. Sie setzen dabei Förderschwerpunkte nach ihren regionalpolitischen Erfordernissen.

Als einen weiteren Schwerpunkt fördert das BMWi die berufliche Bildung und Fachkräftesicherung sowie innovative Unternehmensgründungen und unternehmerisches Know-how.

21.3.3 Energie und Nachhaltigkeit

Das BMWi ist federführend für die Energiepolitik zuständig. Seit Mitte 2015 sind hierfür zwei Abteilungen mit zusammen sechs Unterabteilungen und 32 Referaten zuständig.

Mit dem Übergang der Zuständigkeit für Energieeinsparung und die Energiewende im Jahr 2014 sind Haushaltsmittel in den Einzelplan 09 übertragen worden und die Bewirtschaftung weiterer EKF-Mittel auf das BMWi übergegangen. Die Haushaltsmittel stiegen im Jahr 2014 daher auf 2,9 Mrd. Euro, die aus dem EKF auf 1,2 Mrd. Euro. Im Jahr 2016 wird sich die Summe aus Haushaltsmitteln und EKF-Mitteln von 4,1 Mrd. Euro auf 4,3 Mrd. Euro erhöhen; aus dem Investitionspaket kommen weitere 143 Mio. Euro hinzu. Das BMWi wird dann 82 % der EKF-Mittel bewirtschaften. Aufgrund dieses hohen Anteils und des engen Zusammenhangs mit den Förderzwecken für Energie und Nachhaltigkeit des Einzelplans 09 müssen die Fördermittel gemeinsam betrachtet werden. Mit dem Zweiten Nachtragshaushalt 2015 sollen 1,3 Mrd. Euro in die Rücklage des EKF eingebracht werden. Damit will der Bund im Jahr 2016 zusätzliche Maßnahmen zur Energieeffizienz fördern.

Das CO_2-Gebäudesanierungsprogramm der KfW bildet einen Finanzierungsschwerpunkt. Im Jahr 2014 betrugen

die Haushalts- und EKF-Mittel zusammen 1,2 Mrd. Euro, von denen das BMWi 1,1 Mrd. Euro ausgab. Bis zum Jahr 2016 werden die Mittel auf zusammen 1,3 Mrd. Euro ansteigen. Die Neuzusagen ab dem Jahr 2012 werden ausschließlich aus dem EKF erteilt. Daher geht der Anteil der Haushaltsmittel von 66 % im Jahr 2014 auf 36 % im Jahr 2016 zurück. Aus dem Investitionspaket (Kapitel 6002) kommen im Jahr 2016 zusätzlich 12 Mio. Euro hinzu.

Auch die Mittel zur Förderung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien sind auf das BMWi übergegangen, davon 261 Mio. Euro Haushaltsmittel und 107 Mio. Euro EKF-Mittel. Bis zum Jahr 2016 wird das Fördervolumen mit insgesamt 361 Mio. Euro in etwa beibehalten. Der Finanzierungsanteil aus Haushaltsmitteln wird von 71 % im Jahr 2014 auf 69 % im Jahr 2016 leicht zurückgehen, der Anteil der EKF-Mittel entsprechend ansteigen.

Im Jahr 2014 waren zur Förderung der Energieforschung 394 Mio. Euro veranschlagt. Davon war die Bewirtschaftung von 158 Mio. Euro Haushaltsmitteln und von 59 Mio. Euro EKF-Mitteln auf das BMWi übergegangen. Im Haushalt 2016 werden für Energieforschung im Einzelplan 09 und im EKF zusammen 435 Mio. Euro veranschlagt. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Verfahren zur Auswahl der Vorhaben nicht immer transparent war. Er hat zudem empfohlen zu prüfen, ob eine Beleihung des Projektträgers die Verwaltungsabläufe wirtschaftlicher gestalten kann.

Mit dem Förderprogramm Explo II unterstützt das BMWi Vorhaben, um die Versorgung Deutschlands mit kritischen Rohstoffen zu verbessern. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes beendet das BMWi das Förderprogramm. Die angestrebten Ziele wurden offenkundig nicht erreicht (vgl. Bemerkung Nr. 22).

Ein wesentlicher Teil der Haushaltsmittel des Kapitels „Energie und Nachhaltigkeit“ wird nach wie vor für den Steinkohlenbergbau und die Wismut GmbH eingesetzt. Er dient ausschließlich dazu, diese Industriezweige abzuwickeln. Dies unterscheidet diese Ausgaben wesentlich von den übrigen Förderungen des BMWi. Für den Absatz deutscher Steinkohle zur Verstromung und Stahlerzeugung, die Stilllegungsaufwendungen und die Überbrückungshilfen für ehemalige Beschäftigte im Steinkohlenbergbau zahlte das BMWi 1,3 Mrd. Euro im Jahr 2014. Die beiden Revierländer Nordrhein-Westfalen und Saarland zahlen ebenfalls Anteile. Zudem zahlte das BMWi im Jahr 2014 Zuwendungen von 140 Mio. Euro an die Wismut GmbH mit Sitz in Chemnitz. Sie wickelt seit dem Jahr 1991 die Bergbauaktivitäten der ehemaligen Sowjetisch-Deutschen Urangewinnungs- und Uranaufbereitungsbetriebe in Sachsen und Thüringen ab. Alleiniger Gesellschafter ist der Bund, vertreten durch das BMWi.

21.3.4 Außenwirtschaftsförderung

Ein Schwerpunkt dieses Kapitels ist die Unterstützung deutscher Unternehmen bei Gemeinschaftsausstellungen auf Auslandsmessen und beim Erschließen von Auslandsmärkten durch Exportinitiativen z. B. für erneuerbare Energien, Energieeffizienz und Umwelt. Bei der Auslandsmesseförderung stellte der Bundesrechnungshof fest, dass das BMWi bei den Aufträgen an die Durchführungsgesellschaften das Vergaberecht nicht beachtete und das Programm zuletzt im Jahr 2011 systematisch evaluierte.

Das BMWi unterstützt auch die Auslandshandelskammern und die Delegierten der deutschen Wirtschaft. Es fördert die „Deutsche Zentrale für Tourismus e. V.“ (DZT) und die bundeseigene „Germany Trade and Invest – Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing mbH (GTAI)“ institutionell. Der Bundesrechnungshof schloss im Jahr 2014 eine Prüfung der Organisation der GTAI ab. Auf seine Empfehlung hin hat sie begonnen, ihre Unternehmensziele zu strukturieren, Kennzahlen und Zielwerte festzulegen und ihre Organisationsarbeit, beginnend mit einem Projekt zur Stellenbewertung, insgesamt zu intensivieren.

Die Mittel dieses Kapitels gehen von 270 Mio. Euro im Jahr 2014 auf 234 Mio. Euro im Jahr 2016 zurück, weil letztmalig im Jahr 2014 ein Beitrag zu Abrüstungsprojekten Russlands veranschlagt war.

Das BMWi ist zudem federführend bei Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen des Bundes zuständig. Diese sind im Einzelplan 32 ausgewiesen (vgl. Bemerkungen Nr. 69.2.3 und Nr. 72).

21.4 Wesentliche Einnahmenbereiche

21.4.1 Zuschüsse des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)

Der Einnahmetitel mit dem höchsten Betrag ist der für die Zuschüsse des EFRE. Das BMWi bucht die Zuschüsse der Europäischen Union für betriebliche Investitionen und wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen der Länder als Einnahmen und weist sie diesen anschließend zu. Da die Einnahmen im Haushaltsplan ohne Betrag veranschlagt werden, weist die Haushaltsrechnung sie in voller Höhe als Mehreinnahmen aus. Das BMWi erzielte Einnahmen aus dem EFRE von 145 Mio. Euro.

21.4.2 Bundeskartellamt

Das Bundeskartellamt erhebt Geldbußen nach den §§ 81 ff. des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Das sind beispielsweise Bußgelder gegen Unternehmen, die das Kartellverbot missachtet oder Kartellabsprachen getroffen haben. Auch wenn marktbeherrschende Unternehmen ihre Marktmacht missbrauchen oder Unternehmensfusionen nicht ordnungsgemäß anmelden, kann das Bundeskartellamt Bußgelder verhängen. Im Jahr 2014 lagen diese Einnahmen bei 536 Mio. Euro. Sie waren damit um 126 Mio. Euro höher als veranschlagt und übertrafen die Einnahmen des Jahres 2013 um 211 Mio. Euro. Für das Jahr 2015 rechnet das Bundeskartellamt mit 265 Mio. Euro und für das Jahr 2016 mit 250 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das Bundeskartellamt die Möglichkeit nicht genutzt hat, Unternehmen wettbewerbswidrig erlangte Vorteile zu entziehen.

21.4.3 Bundesnetzagentur

Die Bundesnetzagentur nahm 20 Mio. Euro Gebühren und sonstige Entgelte im Jahr 2014 ein, 74 Mio. Euro weniger als geplant. Für das Jahr 2015 hatte sie hierfür Einnahmen von 67 Mio. Euro veranschlagt. Hinzu kommen einmalig Erlöse von 3 751 Mio. Euro aus der Versteigerung von Mobilfunklizenzen im Juni 2015. Diese sollen mit dem Zweiten Nachtragshaushalt 2015 veranschlagt werden. Im Jahr 2016 erwartet sie Gebühren und sonstige Entgelte in Höhe von 84 Mio. Euro.

21.5 Ausblick

Die Ausgaben im Einzelplan 09 sollen vom Jahr 2015 bis zum Jahr 2019 um 365 Mio. Euro (4,9 %) sinken. Minderausgaben ergeben sich vor allem, weil neue Förderzusagen für die energetische Gebäudesanierung nur noch aus dem EKF finanziert werden (494 Mio. Euro). Darüber hinaus sinken die Finanzhilfen für den Steinkohlenbergbau (85 Mio. Euro). Demgegenüber werden bis 2019 die Mittel für Energieforschung um 149 Mio. Euro erhöht und die Mittel für das DLR um 51 Mio. Euro steigen (vgl. Nr. 21.3.1).

22 Bundesministerium für Wirtschaft und Kat. C Energie stellt Förderprogramm Explo II ein

(Kapitel 0903 Titel 892 01)

22.0

Das BMWi ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt und beendet das Förderprogramm „Verbesserung der Versorgung der Bundesrepublik Deutschland mit kritischen Rohstoffen (Explorationsförderung, Explo II)“. Für das Förderprogramm veranschlagte es für die Haushaltsjahre 2013 bis 2015 jeweils 7,5 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass kein Bedarf für die Förderung bestand. Ziele der Rohstoffstrategie wurden mit der Förderung nicht erreicht.

22.1

Die Bundesregierung veröffentlichte im Jahr 2010 zur Sicherung einer nachhaltigen Versorgung Deutschlands mit nicht-energetischen mineralischen Rohstoffen eine Strategie (Rohstoffstrategie). Das sind Rohstoffe wie Titan und Kobalt, deren künftige Versorgungslage als besonders kritisch eingeschätzt wird. Teil der Rohstoffstrategie ist die Förderung von Explorationsprojekten deutscher Unternehmen. Die „Richtlinie über die Gewährung von bedingt rückzahlbaren Zuwendungen zur Verbesserung der Versorgung der Bundesrepublik Deutschland mit kritischen Rohstoffen (Förderrichtlinie)“ regelt die Einzelheiten der Förderung. Sie trat Anfang 2013 in Kraft und ist bis Ende 2015 befristet.

Mit dem Förderprogramm verfolgte die Bundesregierung das Ziel, die bedarfsgerechte Versorgung der deutschen Industrie mit nicht-energetischen mineralischen Rohstoffen zu unterstützen. Dabei kam Rohstoffen eine besondere Bedeutung zu, die von der EU-Kommission als kritisch identifiziert wurden. Förderfähig waren Explorationsprojekte von Unternehmen mit Sitz und Geschäftsbetrieb in Deutschland, die im Inland über die notwendigen technischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen für eigene rohstoffwirtschaftliche Tätigkeiten verfügten. Die Förderquote war abhängig von der Unternehmensgröße im Sinne der EU-Definition für kleine und mittlere Unternehmen. In den Haushaltsjahren 2013 bis 2015 waren für das Förderprogramm jeweils 7,5 Mio. Euro veranschlagt. Die mittelfristige Finanzplanung sah Ende Januar 2015 jeweils 10 Mio. Euro für die Haushaltsjahre 2016 und 2017 vor.

Der Bundesrechnungshof prüfte das Förderprogramm. Er stellte fest, dass bis Ende Januar 2015 Unternehmen 15 Förderanträge einreichten. Sechs dieser Anträge zogen die Unternehmen zurück, einen Antrag lehnte das BMWi ab. Es förderte fünf Projekte von vier Unternehmen. Drei der geförderten Unternehmen erfüllten die Voraussetzungen der Förderrichtlinie nicht. Diese Unternehmen verfügten nicht über die notwendigen technischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen für eigene rohstoffwirtschaftliche Tätigkeiten in Deutschland. Sie waren verbunden mit und beherrscht von Bergbauunternehmen mit Sitz im Ausland.

Die Mittelabflüsse lagen 2013 und 2014 bei rund 380 000 Euro und damit weit hinter den Erwartungen des BMWi. Das BMWi plante, das Förderprogramm extern evaluieren zu lassen.

22.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass kein Bedarf für das Förderprogramm besteht. Für die Gewährleistung der Rohstoffversorgung der deutschen Industrie stehen andere Förderinstrumente zur Verfügung. Darüber hinaus hat er kritisiert, dass bei drei geförderten Unternehmen die Fördervoraussetzungen nicht vorlagen.

Der Bundesrechnungshof hat ferner deutlich gemacht, dass bei einem mit Erfolg geförderten Projekt nicht sicher gestellt werden könne, dass die Rohstoffe der deutschen (oder der europäischen) Industrie dauerhaft zur Verfügung stehen würden. So hindere die Förderrichtlinie die Unternehmen nicht, die Ergebnisse anderweitig zu nutzen. Für einen solchen Fall sei lediglich vorgesehen, dass die Unternehmen die Fördermittel zurückzahlen müssen. Diese Rückzahlung könne gegenüber wirtschaftlichen Vorteilen einer anderweitigen Nutzung unbedeutend sein.

Die geringe Zahl der Anträge und die bewilligten Projekte haben belegt, dass die Förderung die Explorationstätigkeit deutscher Unternehmen nicht nachhaltig belebt hat. Sie trug auch nicht dazu bei, die Versorgungslage der deutschen Industrie mit kritischen nicht-energetischen mineralischen Rohstoffen nachhaltig zu gewährleisten. Die Ziele der Förderung wurden somit nicht erreicht.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, das Förderprogramm nicht weiterzuführen und auf die externe Evaluation zu verzichten.

22.3

Das BMWi folgt der Empfehlung des Bundesrechnungshofes. Es hat das Förderprogramm eingestellt. Es will zudem von einer externen Evaluation des Förderprogramms absehen, da deren Kosten in keinem Verhältnis zu eventuellen neuen Erkenntnissen stehen würden.

23 Kat. C BMWi beendet Finanzierung seiner Bundesanstalten aus Fördermitteln für kleine und mittlere Unternehmen (Kapitel 0913, 0914 und 0915 jeweils Titel 544 02)

23.0

Das BMWi stellt das Förderprogramm „MNPQ-Transfer" ein. Für das Förderprogramm sah das BMWi 3,5 Mio. Euro jährlich vor. Mit dem Förderprogramm sollten kleine und mittlere Unternehmen dabei unterstützt werden, Forschungs- und Entwicklungsergebnisse technisch-wissenschaftlicher Bundesanstalten umzusetzen. Die Mittel kamen aber im Wesentlichen den Bundesanstalten zugute. Mit der Einstellung des Förderprogrammes kommt das BMWi einer langjährigen Forderung des Bundesrechnungshofes nach, die sich auch schon gegen das Vorgängerprogramm richtete.

23.1

Im Jahr 2000 legte das BMWi das Programm „Leistungssteigerung der technisch-ökonomischen Infrastruktur zugunsten der deutschen Wirtschaft, insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen" (LeiStei) auf. Die Ergebnisse von Forschung und Entwicklung sowie die Technologie aus den wissenschaftlich-technischen Bundesanstalten sollten insbesondere in kleine und mittlere Unternehmen transferiert werden. Die dafür veranschlagten Haushaltsmittel wies das BMWi den Bundesanstalten für Projekte in Zusammenarbeit mit Unternehmen zu. Die Bundesanstalten sind die Physikalisch-Technische Bundesanstalt, die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung sowie die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe.

Der Bundesrechnungshof hatte das Programm „LeiStei" geprüft. In seinen Bemerkungen 2003 hatte er beanstandet, dass das BMWi mit Haushaltsmitteln, die kleine und mittlere Unternehmen unterstützen sollten, überwiegend Projekte förderte, die zu den Kernaufgaben der Bundesanstalten gehörten (Bundestagsdrucksache 15/2010 Nr. 16). Das BMWi selbst hatte hierzu ausgeführt, das Programm fördere ausschließlich die Bundesanstalten und wirke wie eine Aufstockung ihrer Mittel. Der Bundesrechnungshof hatte es für erforderlich gehalten, dass das BMWi sein Förderkonzept überprüft und eine zweckentsprechende Verwendung sicherstellt. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hatte die Bemerkung in seiner Sitzung am 2. April 2004 zustimmend zur Kenntnis genommen. Das BMWi hatte noch in der Sitzung mitgeteilt, bereits bewilligte Projekte würden noch bis Ende 2006 finanziert, neue Projekte würden aber nicht mehr bewilligt.

Das BMWi erarbeitete trotzdem im Frühjahr 2006 die Verfahrensgrundsätze für das aktuelle Programm „MNPQ-Transfer" als Fortsetzung des Programms „LeiStei". Die Programmstrukturen und Verfahrensgrundsätze stimmen annähernd überein. Der Bundesrechnungshof kritisierte den Entwurf der neuen Verfahrensgrundsätze im Jahr 2006 und wies darauf hin, dass die Finanzierung auch in der nun geplanten Form haushaltsrechtlich nicht zulässig ist. Das BMWi setzte dennoch das aktuelle Förderprogramm „MNPQ-Transfer" um.

Der Bundesrechnungshof prüfte das Programm „MNPQ-Transfer" und stellte dabei u. a. fest, dass

- das Programm zwar ausdrücklich mit „Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen" überschrieben ist, die Fördermittel aber in erster Linie den Bundesanstalten für deren Kernaufgaben zugutekamen und
- das BMWi damit die Verfahrensgrundsätze des Programms verletzt hatte, da ausschließlich Projekte außerhalb der Kernaufgaben der Bundesanstalten gefördert werden dürfen.

Die Verfahrensgrundsätze zum Programm „MNPQ-Transfer" hatte das BMWi bis zum 31. März 2015 befristet. Im Prüfungsverfahren hielt das BMWi daran fest, das Programm fortzuführen.

23.2

Der Bundesrechnungshof machte deutlich, dass förderfähige Projekte und Kernaufgaben der Bundesanstalten für das Programm „MNPQ-Transfer" nicht voneinander abgegrenzt werden können. Technologietransfer ist Hauptzweck des Programms und gleichzeitig Kernaufgabe der Bundesanstalten. Diese grundsätzliche Unvereinbarkeit hatte den Bundesrechnungshof bereits im Jahr 2003 dazu veranlasst, die Einstellung des Vorgängerprogramms zu empfehlen.

Kernaufgaben müssen die Bundesanstalten aus ihrem regulären Haushalt finanzieren. Fördermittel aus dem Programm sollen kleinen und mittleren Unternehmen zugutekommen und nicht im Wesentlichen Kernaufgaben der Bundesanstalten finanzieren.

23.3

Das BMWi hat sein noch im Prüfungsverfahren vorgetragenes Ansinnen, das Förderprogramm fortzuführen, im Bemerkungsverfahren aufgegeben. Es stellt das Förderprogramm „MNPQ-Transfer" ein. Weitere Förderungen werden nicht gewährt. Der Bundesrechnungshof wird sich davon überzeugen, ob das BMWi seine Zusage einhält.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)
(Einzelplan 10)

24 Entwicklung des Einzelplans 10
Kat. A

24.1 Überblick

Das BMEL nimmt Aufgaben des Bundes auf den Gebieten der Ernährung, der Land- und Forstwirtschaft, der ländlichen Räume sowie des gesundheitlichen Verbraucherschutzes wahr. Darüber hinaus gestaltet es die landwirtschaftliche Sozialpolitik und stellt finanzielle Mittel für die landwirtschaftlichen Sozialsysteme bereit.

Das Haushaltsvolumen des Einzelplans 10 umfasste 5,3 Mrd. Euro (Ist-Ausgaben) im Jahr 2014. Das entsprach 1,8 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt.

70 % seines Gesamtbudgets gab das BMEL für die landwirtschaftlichen Sozialsysteme und 11 % für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) aus. 19 % des Gesamtbudgets verwendete es, um

- die Lebensmittelsicherheit zu verbessern,
- den gesundheitlichen Verbraucherschutz zu stärken und
- die Landwirtschaft sowie den ländlichen Raum zu fördern.

Das BMEL finanzierte mehrere Förderprogramme u. a. zu Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation. Diese wickelten die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) und die Fachagentur für Nachwachsende Rohstoffe e. V. als Projektträger fachlich und administrativ ab.

Zum Geschäftsbereich des BMEL gehören die BLE, das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, das Bundessortenamt, vier Bundesforschungsinstitute, das Bundesinstitut für Risikobewertung sowie der Deutsche Weinfonds, der über eine Sonderabgabe finanziert wird.

Tabelle 24.1

Übersicht über den Einzelplan 10
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

	2014 Soll	2014 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf	Veränderung 2015/2016[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	5 310,5	5 262,5	-48,1	5 350,7	5 491,5	*2,6*
darunter:						
• Landwirtschaftliche Sozialpolitik	3 680,0	3 713,9	33,9	3 696,0	3 736,0	*1,1*
• Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	590,0	567,2	-22,8	610,0	620,0	*1,6*
• Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation (einschl. Bundesforschungsinstitute)	512,6	472,3	-40,3	515,6	566,3	*9,8*
• Ministerium	92,6	87,8	-4,8	93,3	98,0	*5,0*
Einnahmen des Einzelplans	120,5	134,7	14,2	85,1	67,8	*-20,3*
Verpflichtungsermächtigungen	1 711,9[c]	510,2	-1 201,6	1 105,6	1 230,0	*11,3*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	4 024	3 845[d]	-179	4 089	4 143	*1,3*

Erläuterungen: [a] Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2014, Übersicht Nr. 4.9).
[b] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
[c] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[d] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 10. Für das Jahr 2014: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2015: Haushaltsplan; für das Jahr 2016: Haushaltsentwurf.

Tabelle 24.2

Einrichtungen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft

	Einnahmen 2014 (Ist)	Ausgaben 2014 (Ist)	Besetzte Planstellen/ Stellen am 1. Juni 2014
	in Mio. Euro		
Bundesministerium	0,3	87,8	845
Bundesforschungsinstitute			
• Julius Kühn-Institut, Bundesforschungsinstitut für Kulturpflanzen	6,0	85,2	757
• Friedrich Löffler-Institut, Bundesforschungsinstitut für Tiergesundheit	12,9	108,0	594
• Max Rubner-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ernährung und Lebensmittel	2,0	49,1	450
• Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei	20,8	82,1	566
Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit	8,9	38,7	344
Bundessortenamt	11,2	23,6	290
Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung	8,3	97,5	888
Bundesinstitut für Risikobewertung	3,3	77,4	234

Quelle: Einzelplan 10: Haushaltsrechnung für das Jahr 2014 und Haushaltsplan für das Jahr 2015.

Die personalstärkste Einrichtung im Geschäftsbereich des BMEL ist die BLE. Sie hat vielfältige Aufgaben in den Bereichen Landwirtschaft, Ernährung, Fischerei und Verbraucherschutz sowie als Dienstleistungszentrum. Das BMEL erstattet der BLE Verwaltungs- und Investitionsausgaben, soweit diese nicht durch eigene Einnahmen gedeckt sind.

24.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Ausgaben im Einzelplan 10 blieben im Jahr 2014 gegenüber dem Jahr 2013 mit 5,2 Mrd. Euro annähernd gleich. Im Jahr 2015 sind fast 5,4 Mrd. Euro und im Folgejahr 5,5 Mrd. Euro veranschlagt. Ausgabenschwerpunkte bildeten im Jahr 2014 die landwirtschaftliche Sozialpolitik mit 3,7 Mrd. Euro, die GAK mit 567 Mio. Euro sowie die „Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation“ mit 472 Mio. Euro.

Dazu kamen 6,5 Mrd. Euro der Europäischen Union. Diese waren nicht im Einzelplan 10 veranschlagt. Die Förderung der Landwirtschaft ist aufgrund der EU-Verträge (Gemeinsame Agrarpolitik – GAP) eine vorrangige Aufgabe der Europäischen Union. Die GAP beruht auf zwei Säulen. Die erste Säule bilden die Gemeinsamen Marktordnungen für Agrarprodukte und die Direktzahlungen für die Landwirtschaft (Agrarfonds). Dazu zahlt die Europäische Union den Mitgliedstaaten Fördermittel aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL). Im Jahr 2014 wies die Europäische Union dem Bund 5,2 Mrd. Euro aus dem EGFL zu, die er an die Länder weiterleitete. Die zweite Säule bildet die Politik für ländliche Räume. Hierzu zählen z. B. die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete sowie die finanzielle Förderung des Küsten- und Hochwasserschutzes. Für die zweite Säule stehen in Deutschland jährlich 1,3 Mrd. Euro zur Verfügung.

24.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

24.3.1 Landwirtschaftliche Sozialpolitik

Die landwirtschaftliche Sozialversicherung ist ein von der allgemeinen Sozialversicherung unabhängiges, berufsständisch geprägtes Sondersystem. Sie bietet den selbstständigen Landwirten, deren Ehegatten und eingetragenen Lebenspartnern sowie mitarbeitenden Familienangehöri-

gen eine soziale Absicherung, die mit der von abhängig Beschäftigten vergleichbar ist. Entsprechend kennt die landwirtschaftliche Sozialversicherung eine eigene Alterssicherung, Kranken-/Pflegeversicherung sowie Unfallversicherung. Diese soziale Absicherung erstreckt sich nicht nur auf die klassische Landwirtschaft, sondern beispielsweise auch auf die Forstwirtschaft, den Wein-, Obst- und Gartenbau, die Fischzucht sowie die Imkerei.

Wie bei anderen Sozialsystemen auch, beteiligt sich der Bund an der Finanzierung der landwirtschaftlichen Sozialversicherung. Er bezuschusste sie im Jahr 2014 mit rund 3,7 Mrd. Euro. Davon entfielen 2,2 Mrd. Euro auf die Alterssicherung, 1,4 Mrd. Euro auf die Krankenversicherung und 125 Mio. Euro auf die Unfallversicherung. In den Jahren 2015 und 2016 sollen die Gesamtausgaben für die landwirtschaftliche Sozialversicherung auf annähernd gleichem Niveau bleiben.

Der jeweilige Bundeszuschuss deckt bei der Alterssicherung die Differenz von Einnahmen (Beiträgen) und Ausgaben. Bei der Krankenversicherung deckt er den größten Teil der Aufwendungen für diejenigen, die eine Rente aus der Alterssicherung der Landwirte beziehen. Bei der Unfallversicherung mindert er die Beiträge von landwirtschaftlichen Betrieben.

Aufgrund des Strukturwandels und der demografischen Entwicklung werden die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe und die der Beitragszahler in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung weiter sinken. Gab es in der landwirtschaftlichen Alterssicherung im Jahr 2000 noch 388 000 Beitragszahler, sind es im Jahr 2015 voraussichtlich 224 000 (minus 42 %). Für das Jahr 2023 geht die Bundesregierung von 185 000 Beitragszahlern aus. Auch die Zahl der Leistungsempfänger ist seit dem Jahr 2007 (629 000 Personen) rückläufig. Im Jahr 2014 bezogen 602 000 Personen Leistungen der Alterssicherung.

Ebenfalls rückläufig sind die Zahl der Mitglieder der Krankenversicherung der Landwirte (525 000 am Stichtag 1. Februar 2015 gegenüber 571 000 im Jahr 2011) und die Zahl der beitragspflichtigen Unternehmen in der landwirtschaftlichen Unfallversicherung (1,5 Millionen im Jahr 2015 gegenüber 1,6 Millionen im Jahr 2011).

Auf diese Entwicklung hat der Bundesrechnungshof bereits im Jahr 1999 (Bundestagsdrucksache 14/1101) hingewiesen und die Notwendigkeit von umfassenden Änderungen der Organisation der landwirtschaftlichen Sozialversicherung betont. Insbesondere empfahl er, die zersplitterten Strukturen der landwirtschaftlichen Sozialversicherung durch Errichtung eines (Bundes-)Trägers zu konsolidieren.

Dieser wurde zum 1. Januar 2013 errichtet. Die zuvor selbstständigen landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften, Alterskassen, Krankenkassen und Pflegekassen sowie der ehemalige Spitzenverband der landwirtschaftlichen Sozialversicherung bilden nun die Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau. Durch die Fusion ergeben sich vielfältige Einsparmöglichkeiten. Der Gesetzgeber hat die Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau deshalb verpflichtet, spätestens im Jahr 2016 Höchstgrenzen für die Verwaltungs- und Verfahrenskosten der einzelnen Versicherungszweige einzuhalten. Die landwirtschaftliche Sozialversicherung strebt dieses Ziel insbesondere im Wege des Personalabbaus an, der sozial verträglich gestaltet werden soll. Daneben verweist die Selbstverwaltung auf Beschlüsse, nach denen der Aufbau der Verwaltung an den Strukturwandel in der Landwirtschaft angepasst und damit effizientere Strukturen geschaffen werden sollen.

Der Bundesrechnungshof begleitet die Entwicklung der landwirtschaftlichen Sozialversicherung. Neben dem Leistungsrecht der landwirtschaftlichen Sozialversicherung prüft er insbesondere, ob die durch die Fusion möglichen Einsparpotenziale angemessen realisiert werden. Dazu gehört, bestehende dezentrale Strukturen zu überprüfen und den Personalbedarf aufgabenbezogen zu bemessen.

24.3.2 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“

Die GAK enthält eine Vielzahl von Förderungen für Agrarstruktur- und Infrastrukturmaßnahmen. Sie deckt in weiten Teilen den Anwendungsbereich der EU-Verordnung „über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds“ (ELER-Verordnung) ab. Einzelheiten vereinbaren Bund und Länder in einem Rahmenplan, der jährlich fortgeschrieben wird und den die Länder als eigene Aufgabe umsetzen. Der Bund übernimmt 60 % der nationalen Ausgaben bei der Agrarstruktur und 70 % beim Küstenschutz.

Im Jahr 2014 gab das BMEL für die GAK 567 Mio. Euro aus. Für das Jahr 2015 sind 610 Mio. Euro und für das Folgejahr 620 Mio. Euro veranschlagt.

Bei der GAK weicht der Bund vom Grundsatz der klaren Trennung der Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern ab und finanziert Aufgaben der Länder mit. Entsprechend darf der Bundesrechnungshof die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung dieser Bundesmittel zwar bei den obersten Landesbehörden prüfen. Bei ihnen nachgeordneten Behörden darf er das aber nur dann, wenn konkrete Anhaltspunkte für haftungsrelevante Zweckverfehlungen bei der Verwendung von GAK-Mitteln vorliegen oder wenn das Land zustimmt.

Diese Strukturen entziehen die rund 600 Mio. Euro GAK-Bundesmittel weitgehend einer Kontrolle durch den Bundesrechnungshof und bergen das Risiko prüfungsfreier Räume. Das schwächt auch das parlamentarische Budgetrecht.

Im Koalitionsvertrag vom 16. Dezember 2013 haben die Regierungsparteien für die laufende 18. Wahlperiode eine Weiterentwicklung der GAK zu einer „Gemeinschaftsaufgabe ländliche Entwicklung“ vereinbart. Aktuell stimmen der Bund und die Länder Einzelheiten ab. Ziel sollte es auch sein, dass der Bund ein eigenes Prüfungsrecht erhält, die Verwendung seiner Mittel zu kontrollieren.

Derzeit nimmt der Bundesrechnungshof mit Zustimmung des Landes Brandenburg an einer Prüfung des Landesrechnungshofs Brandenburg teil. So will er eigene Erkenntnisse gewinnen, wie die nachgeordneten Landesbehörden die GAK-Mittel verwenden.

24.3.3 Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation

Das BMEL steigerte die Ausgaben für Forschung und Innovationen (ohne Bundesforschungsinstitute) seit dem Jahr 2009 um 52 % auf mehr als 200 Mio. Euro im Jahr 2015. Die Mittel sind im Wesentlichen für die Förderprogramme „Nachwachsende Rohstoffe“, „Innovationsförderung“ sowie „Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft“ und für institutionell geförderte Forschungseinrichtungen bestimmt. Bei diesen Einrichtungen handelt es sich um die Deutsche Biomasseforschungszentrum gGmbH sowie sechs Einrichtungen der „Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V.“ Im Jahr 2016 sollen die Ausgaben weiter steigen.

Das BMEL unterhält vier Bundesforschungsinstitute, die Entscheidungshilfen für die Ernährungs-, Landwirtschafts- und Verbraucherschutzpolitik des Bundes erarbeiten. Der Bund förderte die Bundesforschungsinstitute im Jahr 2014 mit 324 Mio. Euro. Im Jahr 2015 veranschlagte das BMEL 311 Mio. Euro. Für das Jahr 2016 sieht der Haushaltsentwurf 328 Mio. Euro vor.

24.4 Feststellungen zu ausgewählten Aufgabenbereichen

24.4.1 Sondervermögen bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank

Die Landwirtschaftliche Rentenbank verwaltet seit dem Jahr 1952 ein Sondervermögen des Bundes. Dieses sogenannte Zweckvermögen verwendet sie seit zehn Jahren, um Innovationen in der Landwirtschaft zu fördern. Es umfasst mehr als 100 Mio. Euro.

Weil die gleiche Aufgabe der Bund mit eigenen Programmen fördert, hat der Bundesrechnungshof empfohlen, das Zweckvermögen aufzulösen und an den Bundeshaushalt abzuführen. So würden die Innovationsförderung beim Bund gebündelt und Doppelstrukturen beseitigt. Überdies könnte der Bund seinem Haushalt mehr als 100 Mio. Euro zuführen (vgl. Bemerkung Nr. 25).

24.4.2 Exportförderung

Das BMEL legte im Jahr 2009 ein Förderprogramm auf, um Exporte der deutschen Agrar- und Ernährungswirtschaft zu unterstützen. Hierfür stellte es in der Anfangsphase jährlich 6 Mio. Euro bereit.

Die deutsche Agrar- und Ernährungswirtschaft steigerte in den Jahren 2009 bis 2013 den Wert der Agrarexporte um 40 % von 47 Mrd. Euro auf 66 Mrd. Euro. In dieser Zeit fragte sie die vom BMEL bereitgestellten Mittel kaum nach. Entsprechend reduzierte das BMEL die Fördersumme auf zuletzt 3 Mio. Euro jährlich.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMEL den Erfolg des Programms nicht kontrollierte und so keine Aussagen zu dessen Wirkung und Notwendigkeit treffen konnte. Das BMEL hat zugesagt, das Förderprogramm einer externen Erfolgskontrolle zu unterziehen. Sofern das BMEL auf der Grundlage dieses Ergebnisses das Förderprogramm fortführt, wird der Bundesrechnungshof dies überprüfen.

24.4.3 Förderprogramm „Nachwachsende Rohstoffe“

Mit dem Förderprogramm „Nachwachsende Rohstoffe“ wird vorrangig die angewandte Forschung und Entwicklung im Bereich der nachhaltigen Erzeugung und der Nutzung nachwachsender Ressourcen gefördert. Das BMEL beauftragte dazu einen Projektträger. In den Jahren 2008 bis 2012 förderte das BMEL mit über 300 Mio. Euro rund 1 200 Projekte.

Der Bundesrechnungshof prüfte Fördermaßnahmen und stellte in einzelnen Fällen Mängel bei der Vorbereitung, Durchführung und Erfolgskontrolle fest. Insbesondere konnte das BMEL keine Aussagen darüber treffen, ob die geförderten Maßnahmen erfolgreich waren. Dies war auf Defizite in der Ergebnisdokumentation zurückzuführen.

Zudem beanstandete der Projektträger nicht, wenn Zuwendungsempfänger einschlägige Bestimmungen nicht einhielten. Auch verfolgte er Erkenntnisse einer wissenschaftlichen Begleitforschung über Monate nicht weiter.

Das BMEL führt das Förderprogramm über das Jahr 2015 hinaus fort. Es hat Verbesserungen in den vom Bundesrechnungshof kritisierten Bereichen zugesagt.

24.5 Ausblick

Im Finanzplan des Bundes sind für die Jahre 2017 bis 2019 jeweils 5,6 Mrd. Euro für den Einzelplan 10 vorgesehen.

Für die Förderung von Hochwasserschutzmaßnahmen soll noch im Jahr 2015 ein Sonderrahmenplan „Präventiver Hochwasserschutz“ aufgelegt werden. Mit ihm will der Bund den Ländern zusätzliche investive Mittel für Hochwasserschutzmaßnahmen an den Flüssen Elbe, Donau, Oder, Rhein und Weser zur Verfügung stellen. Im Jahr 2015 stehen für den Sonderrahmenplan 20 Mio. Euro aus den Mitteln der GAK zur Verfügung. Ab dem Jahr 2016 soll er zunächst für drei Jahre mit jeweils 100 Mio. Euro aus dem Zukunftsinvestitionsprogramm der Bundesregierung finanziert werden, das im Einzelplan 60 veranschlagt ist.

25 Kat. B Sondervermögen von mehr als 100 Mio. Euro nicht mehr notwendig
(Kapitel 1010 Titel 129 01)

25.0

Die Landwirtschaftliche Rentenbank verwaltet seit dem Jahr 1952 ein Sondervermögen des Bundes. Dieses sogenannte Zweckvermögen verwendet sie seit zehn Jahren, um Innovationen in der Landwirtschaft zu fördern. Diese Aufgabe nimmt der Bund auch mit eigenen Programmen und Haushaltsmitteln wahr. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das Zweckvermögen aufzulösen und an den Bundeshaushalt abzuführen. So würden die Innovationsförderung beim Bund gebündelt und Doppelstrukturen beseitigt. Überdies könnte der Bund seinem Haushalt mehr als 100 Mio. Euro zuführen.

25.1

Zweckvermögen im Jahr 1952 gegründet

Die Landwirtschaftliche Rentenbank ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts. Seit dem Jahr 1952 verwaltet sie treuhänderisch ein Sondervermögen des Bundes. Dieses sogenannte Zweckvermögen errichtete der Gesetzgeber ursprünglich, um finanzielle Ansprüche der Landwirtschaft aus Ablösungsschuldverschreibungen abzugelten. Daneben durfte es verwendet werden, um die Agrarstruktur zu verbessern und land- und forstwirtschaftliche Betriebe zu sichern.

Nachdem die Ansprüche der Landwirtschaft abgegolten waren, richtete der Gesetzgeber die Zweckbestimmung des Sondervermögens neu aus. Nach dem Gesetz über das Zweckvermögen des Bundes bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank (ZweckVG) vom 12. August 2005 darf das Zweckvermögen nur noch zur Förderung von Innovationen in der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft, dem Gartenbau und der Fischerei verwendet werden. Danach umfasst die Förderung Zuschüsse für die vorwettbewerbliche Entwicklung sowie Darlehen für die Markt- und Praxiseinführung von Innovationen. Vorhaben, die dem Stand der Technik entsprechen, dürfen nicht gefördert werden. Einzelheiten sind in den Richtlinien des BMEL über die Verwendung des Zweckvermögens bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank (Richtlinien) geregelt.

Zweckvermögen mit mehr als 100 Mio. Euro

Das Zweckvermögen setzt sich zusammen aus dem Grundkapital des Jahres 1952, Rückflüssen aus gewährten Darlehen und Zahlungen durch die Landwirtschaftliche Rentenbank. Diese ist gesetzlich verpflichtet, jährlich mindestens die Hälfte ihres Bilanzgewinns dem Zweckvermögen zuzuführen. Zum Jahresende 2014 betrug das Zweckvermögen 109 Mio. Euro. Es ist überwiegend in mittel- und langfristigen Darlehen gebunden.

Für die Verwaltung des Zweckvermögens zahlt der Bund der Landwirtschaftlichen Rentenbank aus dem Zweckvermögen jährlich 200 000 Euro. Als Einnahme erhält er die Hälfte der dem Zweckvermögen zustehenden Zinseinkünfte. So erhielt er im Jahr 2014 rund 340 000 Euro.

Anforderungen an Sondervermögen

Sondervermögen sind eine Ausnahme von dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Einheit und Vollständigkeit des Haushaltsplans. Daher ist an deren Einrichtung und Fortbestand ein strenger Maßstab anzulegen. Die damit zu finanzierenden Aufgaben müssen nachweisbar effizienter als durch eine Mittelveranschlagung im Bundeshaushalt erfüllt werden können.

Förderpraxis

Der Bundesrechnungshof untersuchte bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank, wie sie das Zweckvermögen verwaltet. Er stellte fest, dass die Summe bewilligter Darlehen von 10,2 Mio. Euro im Jahr 2007 auf 7,2 Mio. Euro im Jahr 2014 sank. Die bewilligten Zuschüsse stiegen im gleichen Zeitraum von 1,6 Mio. Euro auf 11,4 Mio. Euro.

Ungenaue Richtlinien

Das BMEL legte den Begriff der Innovation so fest, dass marktgängige Produkte oder Verfahren schon dann als Innovation gefördert wurden, wenn sie erstmals in einem landwirtschaftlichen Betrieb oder einer Region eingesetzt wurden. Letzteres betraf beispielsweise im Jahr 2011 die Anschaffung eines bereits seit dem Jahr 2009 vermarkteten Traktors mit Speziallenkung. Ebenfalls gefördert wurden der Bau und die Ausstattung einer Molkerei, die als „Schulmilchbauer" einen Teil ihrer Milch an Schulen verkaufen wollte. Dieses Konzept ist bundesweit seit dem Jahr 1977 etabliert. Gefördert wurde auch die Entwicklung eines Siegels für Weine, obwohl bereits sechs vergleichbare Siegel am Markt vorhanden waren. Der Bundesrechnungshof beanstandete deshalb rund ein Drittel der geprüften Bewilligungen der Jahre 2009 bis 2011.

Bund fördert selbst Innovationen

Das BMEL sieht die Förderung von Innovationen in der Agrarwirtschaft als einen Schwerpunkt seiner Fördertätigkeit an. Hierfür verfügt es seit dem Jahr 2005 über eigene Haushaltstitel. Seitdem hat es die bereitgestellten Zuschüsse für „Innovationen im Bereich Ernährung, Landwirtschaft und gesundheitlicher Verbraucherschutz" und die „Förderung von Modell- und Demonstrationsvorhaben" von 23 Mio. Euro auf 59 Mio. Euro im Jahr 2014 mehr als verdoppelt.

25.2

Der Bundesrechnungshof hat das BMEL darauf hingewiesen, dass der Innovationsbegriff in den Richtlinien nicht ausreichend konkretisiert ist. Dies begünstigte, dass die Landwirtschaftliche Rentenbank die Fördervoraussetzungen weit auslegte. Entsprechend förderte sie Produkte und Vorhaben als Innovationen, die an anderen Orten bereits etabliert waren. Das vom ZweckVG definierte Ziel der Förderung von Innovationen wird damit nicht erfüllt.

Das BMEL konnte nicht nachweisen, dass mit der Ausgliederung des Sondervermögens aus dem Bundeshaushalt eine bessere Aufgabenerfüllung und effizientere Bewirtschaftung verbunden waren.

Das Zweckvermögen ist darüber hinaus nicht mehr erforderlich, weil der Bund mit eigenen Programmen Innovationen in der Landwirtschaft fördert. Aktuell nehmen zwei Einrichtungen die gleiche Aufgabe wahr. Würde das Zweckvermögen in den Bundeshaushalt eingegliedert, könnten Doppelstrukturen beseitigt werden.

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen darauf hinzuwirken, das Sondervermögen aufzulösen und auf den Bund zu übertragen. Dazu hat er das BMEL und das Bundesministerium der Finanzen (BMF) um Stellungnahme gebeten.

25.3

Das BMEL hat darauf hingewiesen, dass die weite Auslegung des Innovationsbegriffs die Förderung bestmöglich unterstütze. Innovationen würden von landwirtschaftlichen Unternehmen wahrgenommen, wenn sie in deren Region etabliert seien. Gleichwohl wolle das BMEL prüfen, ob der Innovationsbegriff sachgerecht konkretisiert werden könne.

In einer mit dem BMF abgestimmten Stellungnahme hat das BMEL die Auffassung vertreten, dass eine Auflösung des Zweckvermögens im Widerspruch zu den Entscheidungen des Gesetzgebers stehe. Dieser habe im Jahr 2005 mit dem ZweckVG das Zweckvermögen als Sondervermögen des Bundes bestätigt. Zudem habe er im Jahr 2011 mit dem Gesetz zur Auflösung und Abwicklung der Anstalt Absatzförderungsfonds der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft vom 25. Mai 2011 (AbsFondsLwAuflG) geregelt, dass ein Vermögensüberschuss auf das Zweckvermögen übergeht.

Das BMEL hat darauf hingewiesen, dass

- dem Bundeshaushalt durch die Auflösung des Zweckvermögens Zinsgewinne verloren gingen,
- hauptsächlich Darlehen vergeben würden, die zu eigenen Erträgen und Kapital für künftige Förderungen führten und
- sich die Innovationsförderung aus dem Zweckvermögen von der aus dem Bundeshaushalt unterscheide, da aus dem Zweckvermögen kleine und mittelständische Unternehmen, aus dem Bundeshaushalt die industrielle Forschung gefördert würden.

25.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass ein Sondervermögen zur Förderung von Innovationen in der Agrarwirtschaft nicht mehr notwendig ist. Denn das BMEL fördert Innovationen in der Agrarwirtschaft mit eigenen Programmen. Für den Bundesrechnungshof ist zudem nicht ersichtlich, dass das Sondervermögen zu einer effizienteren Aufgabenerfüllung führt.

Das BMEL hat zwar seine Richtlinien im Februar 2015 neu gefasst, dabei aber den Begriff der Innovation nicht ausreichend konkretisiert. Seine Argumentation, landwirtschaftliche Unternehmen nähmen Innovationen erst wahr, wenn sie in deren Region etabliert seien, geht weiterhin von einer sehr weiten Auslegung des Innovationsbegriffs aus. Sie ist auch nicht überzeugend. Internet und zahlreiche Beratungsangebote, wie Messen oder Fachzeitschriften, ermöglichen es landwirtschaftlichen Unternehmen, jederzeit Kenntnis über für sie bedeutsame Innovationen zu erhalten.

Im Gegensatz zum BMEL sieht der Bundesrechnungshof im AbsFondsLwAuflG kein Bekenntnis des Gesetzgebers zum Fortbestand des Zweckvermögens. Nach der Gesetzesbegründung wurde lediglich „auf vorhandene Strukturen zurückgegriffen“, weil das Zweckvermögen des Bundes bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank bereits existierte.

Ebenfalls nicht überzeugend sind die weiteren vom BMEL vorgetragenen Argumente:

- Bei einer Auflösung des Zweckvermögens werden weiterhin Zinsen aus laufenden Darlehen des Zweckvermögens eingenommen. Diese Einnahmen stünden dem Bund dann vollständig und nicht nur hälftig zu. Im Jahr 2014 hätte er so zusätzlich 340 000 Euro einnehmen können.
- Es trifft nicht mehr zu, dass aus dem Zweckvermögen hauptsächlich Darlehen vergeben werden. Im Vergleich der Jahre 2013 und 2014 sank die Summe der neu vergebenen Darlehen um 37 %, die Höhe der Zuschüsse hat sich vervielfacht.
- Bereits jetzt sind nach den Richtlinien des BMEL auch kleine und mittelständische Unternehmen Zielgruppe der Innovationsförderung aus dem Bundeshaushalt.

Würde das Zweckvermögen aufgelöst, könnten dem Bundeshaushalt mehr als 100 Mio. Euro sukzessive zugeführt werden. Zudem wäre die Landwirtschaftliche Rentenbank nicht länger verpflichtet, mindestens die Hälfte ihres Bilanzgewinns an das Zweckvermögen abzuführen. Es wird zu entscheiden sein, wie diese Mittel künftig verwendet werden sollten. Letztlich entfielen Doppelstrukturen und die jährlichen Zahlungen von 200 000 Euro an die Landwirtschaftliche Rentenbank für die Verwaltung des Zweckvermögens.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMEL und das BMF auf eine Gesetzesinitiative zur Auflösung des Zweckvermögens hinwirken. Dabei könnten sie dem Haushaltsgesetzgeber Vorschläge für eine anderweitige Verwendung der Mittel zugunsten der Landwirtschaft unterbreiten. Das parlamentarische Budgetrecht würde durch eine ausschließliche Förderung von Innovationen aus dem Einzelplan 10 gestärkt.

26 Kat. B Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft muss bei Traditionsveranstaltung Vergaberecht beachten
(Kapitel 1011 Titel 545 01)

26.0

Das BMEL richtet seit dem Jahr 1962 alle zwei Jahre ein internationales Seminar für jeweils rund 70 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus. Von Beginn an beauftragte es eine Tagungsstätte mit der Beherbergung und Verpflegung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer und weiteren Leistungen, ohne diese auszuschreiben. Die letzten drei Seminare kosteten jeweils mehr als 200 000 Euro. Alle Veranstaltungen hätten ausgeschrieben werden müssen.

26.1

Seminar seit mehr als 50 Jahren in gleicher Tagungsstätte

Das BMEL führt seit dem Jahr 1962 alle zwei Jahre ein vierzehntägiges internationales Seminar durch. Die Veranstaltung fand von Beginn an in derselben Tagungsstätte statt. Sie organisierte das Seminar weitgehend eigenständig. Zugleich beherbergte und verpflegte sie die Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Das BMEL beauftragte die Tagungsstätte, ohne je ein Vergabeverfahren durchgeführt zu haben. Seit dem Jahr 2009 kosteten die Seminare jeweils mehr als 200 000 Euro, das letzte 209 000 Euro. Der Bundesrechnungshof hat die Ausgaben für dieses Seminar geprüft.

26.2

Er hat beanstandet, dass das BMEL die Tagungsstätte jeweils ohne Ausschreibung beauftragte. Es hat damit gegen die Vergabevorschriften sowie den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen. Der Bundesrechnungshof hat daran erinnert, dass das BMEL gemäß § 55 BHO verpflichtet ist, Aufträge öffentlich auszuschreiben. Davon darf nur abgesehen werden, wenn die Natur des Geschäftes oder besondere Umstände dies rechtfertigen. Ein solcher Ausnahmetatbestand lag nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht vor. Entsprechend war das immer wieder praktizierte Verfahren unzulässig.

Darüber hinaus war ein Wettbewerb auch aus wirtschaftlichen Gründen geboten. Seminarteilnehmerinnen und Seminarteilnehmer zu beherbergen und zu verpflegen, ist eine marktgängige Leistung. In der Regel dürften mehrere Anbieter in der Lage sein, sie zu erbringen. Der Bundesrechnungshof hat das BMEL aufgefordert, das Seminar künftig öffentlich auszuschreiben. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Leistung wirtschaftlich erbracht wird.

26.3

Das BMEL ist der Aufforderung des Bundesrechnungshofes nicht gefolgt. Es wolle auch künftig die Tagungsstätte ohne Ausschreibung beauftragen. Es beabsichtige, das Seminar auch im Jahr 2015 in der gleichen Tagungsstätte zu veranstalten.

Das BMEL hat angegeben, dass nur diese Tagungsstätte beauftragt werden könne. Es begründete dies mit der langen Tradition des Seminars, der Unterbringungsmöglichkeit für mehr als 100 Personen, einer günstigen Verkehrsanbindung und dem außergewöhnlichen Einsatz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Tagungsstätte. Auch sei die hohe Attraktivität des Seminars untrennbar mit dem Standort verbunden. Eine Ausschreibung gefährde den Fortbestand des Seminars.

Das BMEL hat zudem darauf hingewiesen, dass die Tagungsstätte eine Körperschaft des öffentlichen Rechts sei.

26.4

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass das BMEL die Leistung nur nach Maßgabe der vergaberechtlichen Bestimmungen im Wettbewerb vergeben darf.

Das BMEL kann nicht begründen, dass für die Leistung nur ein Unternehmen in Betracht kommt. Der reklamierte Ausnahmetatbestand ist nicht bereits dann gegeben, wenn das BMEL die Auffassung vertritt, dass nur ein Anbieter die geforderte Leistung erbringen kann. Vielmehr muss das BMEL, ggf. nach einer Markterkundung, substantiiert darlegen und nachweisen, dass ausschließlich die bisherige Tagungsstätte in der Lage ist, das Seminar zu veranstalten. Diesen notwendigen Nachweis hat das BMEL nicht erbracht.

Auch der Hinweis des BMEL, die Tagungsstätte sei eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, geht fehl. Die Tagungsstätte ist ein eingetragener Verein und somit dem privaten Recht zuzuordnen. Selbst wenn die Tagungsstätte eine Körperschaft des öffentlichen Rechts wäre, würde dies keine freihändige Vergabe rechtfertigen. Das Vergaberecht enthält für diese Leistung keine Bestimmung, die öffentliche Auftragnehmer gegenüber anderen Marktteilnehmern bevorzugt.

Der Bundesrechnungshof sieht das BMEL in der Pflicht, das Vergaberecht auch bei Veranstaltungen mit langer Tradition zu beachten. Auch diese werden aus öffentlichen Mitteln finanziert. Deshalb bleibt das BMEL aufgefordert, das Seminar öffentlich auszuschreiben oder einen Ausnahmetatbestand nachzuweisen. Anderenfalls darf es die Veranstaltung nicht mehr in der gleichen Tagungsstätte fortführen.

27 Kat. B Bundesinstitut für Risikobewertung kaufte unnötig Software
(Kapitel 1002)

27.0

Das Bundesinstitut für Risikobewertung hat für das Einführen einer Software fast dreimal so viel Zeit benötigt wie geplant. Auch die Kosten haben sich fast verdreifacht. Zudem hat es unnötige Lizenzen für Erweiterungen der Software gekauft.

27.1

Einführen einer neuen Software

Das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) ist im Geschäftsbereich des BMEL für den gesundheitlichen Verbraucherschutz zuständig. Es schloss im November 2009 einen Vertrag über das Liefern und Einführen einer Software (Projekt) für 500 000 Euro. Mit dieser Software wollte das BfR eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) etablieren, seine Ressourcen planen und Geschäftsprozesse abwickeln. Das Projekt sollte Mitte 2011 abgeschlossen sein.

Der Bundesrechnungshof hat das Projekt geprüft. Bis September 2011 lagen weder

- ein angemessenes Projekthandbuch mit den organisatorischen Rahmenbedingungen,
- ein Projektdurchführungsplan mit Meilensteinen,
- ein Qualitätssicherungshandbuch mit den wesentlichen Qualitätszielen noch
- eine Liste der Projektrisiken vor.

In der Bundesverwaltung gibt es ein etabliertes Modell für die Planung und Durchführung von IT-Projekten, von dem nur mit Begründung abgewichen werden darf. Das BfR nutzte nicht dieses Modell, sondern ein Modell des Auftragnehmers. Es begründete dies nicht.

Der reguläre Betrieb der Software mit der für eine KLR erforderlichen Zeiterfassung begann Anfang 2014. Das BfR zahlte dem Auftragnehmer bis Ende 2013 rund 1,3 Mio. Euro.

Erweitern der Software

Im Dezember 2010 erweiterte das BfR die Software. Die Wirtschaftlichkeit dieses Kaufes untersuchte es dabei nicht. Es vereinbarte mit dem Auftragnehmer eine Softwarewartung ab Beginn des Jahres 2011. Im Mai 2011 beauftragte es ihn mit der Installation der Erweiterung. Diese begann nach dem Umzug des BfR in eine andere Liegenschaft im Februar 2012. Das BfR hatte bis zur Installation über 30 000 Euro für die Wartung der bis dahin ungenutzten Erweiterung gezahlt.

Die Erweiterung enthielt u. a. Anwenderlizenzen (Lizenzen) für ein Bestellsystem für 1 000 Nutzer. Das BfR hatte zu diesem Zeitpunkt 749 Beschäftigte. Ein Paket mit 500 Lizenzen wäre günstiger gewesen als eines mit 1 000 Lizenzen. Das BfR erkannte Mitte des Jahres 2012, dass es keine 1 000 Lizenzen für das Bestellsystem benötigte. Im Dezember 2012 tauschte es 500 Lizenzen gegen andere Software. Die Wirtschaftlichkeit des Tausches untersuchte es nicht. Bis zum Februar 2015 hatte das BfR von den verbleibenden 500 Lizenzen insgesamt 320 genutzt.

Das BfR erwarb im Jahr 2009 auch sechs Lizenzen für ein Berichtswesen. Mit der Erweiterung im Dezember 2010 kaufte das BfR weitere 500 dieser Lizenzen. Bis zum Februar 2015 nutzte es von den 500 neu gekauften Lizenzen eine. Die 500 Lizenzen kosteten 20 230 Euro; die Wartungskosten bis zum Februar 2015 betrugen über 16 000 Euro.

27.2

Der Bundesrechnungshof hat insbesondere das mangelhafte Projektmanagement des BfR beanstandet. Er sieht darin die wesentliche Ursache für die Verzögerungen und Kostensteigerungen in dem Softwareprojekt. Das BfR hätte das in der Bundesverwaltung empfohlene Modell für die Planung und Durchführung von IT-Projekten anwenden sollen. Durch das Verwenden des Modells des Auftragnehmers hat es wesentliche Voraussetzungen für einen erfolgreichen Projektverlauf (z. B. Meilensteinpläne, angemessenes Lastenheft) nicht oder zu spät geschaffen.

Der Bundesrechnungshof hat auch kritisiert, dass das BfR Lizenzen zum Erweitern der Software zu früh und in zu großer Zahl erworben hat. Es hätte Lizenzen erst bei tatsächlichem Bedarf kaufen und so auch unnötige Wartungskosten vermeiden sollen. Diese betrugen z. B. bei den ungenutzten Lizenzen für das Berichtswesen bis zum Februar 2015 bereits rund 80 % des Kaufpreises.

27.3

Das BfR hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, es werde die Hinweise zur Überprüfung und Verbesserung seines Projektmanagements aufnehmen. Es sei aber sachgerecht gewesen, „das Projekt nicht von vornherein mit allen Teilprojektschritten gleichzeitig zu planen und umzusetzen, sondern dies schrittweise zu realisieren.“

Das BfR hat den Einsatz des Modells des Auftragnehmers für sachgerecht gehalten. Denn es sei um das Einrichten einer Standardsoftware gegangen, nicht um das Entwickeln einer Software.

Das BfR hat die Meinung vertreten, die Kostensteigerung und Projektverzögerung beruhten zunächst wesentlich auf der Erweiterung der Software mit dem integrierten Bestellsystem. Diese Lösung habe es bereits vor Projektbeginn bei Betrachtung der Wirtschaftlichkeit als Beste angesehen. Es habe aber aus Kostengründen zunächst eine Lösung ohne integriertes Bestellsystem (Schnittstellenlösung) gewählt. Die Schnittstellenlösung habe sich Ende 2010 aber als kompliziert und aufwendig sowie fachlich ungeeignet erwiesen. Auch der Umzug des BfR Ende 2011 habe das Projekt verzögert. Der Umzug an sich sei zwar schon Ende 2010 beschlossen worden, nicht aber dessen Zeitpunkt. Schließlich habe es das Projekt auch wegen zu geringer personeller Ressourcen im BfR nicht in der „gewünschten“ Zeit abwickeln können.

Das BfR habe im Jahr 2010 die 1 000 Lizenzen für das Bestellsystem zu einem günstigen Paketpreis beschafft. Der Erwerb einzelner Lizenzen wäre teurer gewesen.

Im Jahr 2012 habe das BfR nach „Anwendungserfahrungen“ entschieden, Bestellungen zu bündeln. Diese Bündelung habe die Zahl der Anwender verringert und daher Haushaltsmittel gespart.

27.4

Der Bundesrechnungshof hält das Projektmanagement des BfR weiterhin für nicht sachgerecht, insbesondere den Einsatz des Modells des Auftragnehmers. Das BfR hätte das Projekt auch bei einer schrittweisen Umsetzung vollumfänglich planen müssen. Der Einsatz des in der Bundesverwaltung empfohlenen Modells hätte es dann ermöglicht, die Teilschritte frist- und budgetgerecht umzusetzen. Bei einer sorgfältigen Planung hätte das BfR auch den Umzug angemessen berücksichtigen können, ggf. in verschiedenen Szenarien. Es ist mit der Notwendigkeit einer hinreichenden Planung nicht vereinbar, wesentliche Einflussgrößen wie den Umzugszeitpunkt offen zu lassen. Auch hätte das BfR mit einer hinreichenden Planung und Analyse die fehlende fachliche Eignung der Schnittstellenlösung erkennen können.

Das Projektmanagement des BfR war aber auch ungeachtet des Einsatzes des Modells des Auftragnehmers unsachgemäß. Das BfR hätte die vor Projektbeginn als optimal eingestufte Lösung umsetzen und nicht aus Kostengründen verwerfen sollen. Diese Fehlentscheidung hat dazu geführt, dass sich das Projekt verzögert und verteuert hat. Das BfR hätte bei einer angemessenen Projektplanung auch das Risiko unzureichender personeller Ressourcen erkennen und mögliche Projektverzögerungen einplanen müssen.

Das BfR hätte durch eine fundierte Feststellung seines tatsächlichen Bedarfs vermeiden können, Lizenzen zu früh und teilweise unnötig zu kaufen. Bereits der Lizenztausch zeigt, dass es mindestens 500 Lizenzen des Bestellsystems zu viel erworben hatte. Die fehlerhafte Bedarfsermittlung führte zu erheblichen, vermeidbaren Wartungskosten. Das BfR hätte zudem die Wirtschaftlichkeit sowohl der Softwareerweiterungen als auch des späteren Tauschs untersuchen müssen.

Der Bundesrechnungshof hält die bloße Ankündigung des BfR für nicht ausreichend, die Hinweise zum Projektmanagement anzunehmen. Das BfR hat künftig Projekte umfassend zu planen, Empfehlungen der Bundesverwaltung zu berücksichtigen und Lizenzen erst zu kaufen, wenn sie tatsächlich benötigt werden. Unnötige Lizenzen sollte es aussondern und auf eine Änderung der Wartungsvereinbarung hinwirken.

28 Kat. B IT-Sicherheitsmängel beim Bundesinstitut für Risikobewertung
(Kapitel 1002)

28.0

Das Bundesinstitut für Risikobewertung muss unverzüglich für einen sicheren IT-Betrieb sorgen. Es verwendet unsichere IT-Komponenten und gefährdet so seine IT-Netze und die des Bundes. Es besitzt keine tragfähige IT-Sicherheitsorganisation und missachtet Vorgaben der verbindlichen IT-Sicherheitsleitlinie des Bundes. Zudem betrieb es über neun Monate eine 20 Kilometer lange IT-Netzverbindung in Berlin, ohne sie durch eine Verschlüsselung zu schützen.

28.1

Das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) ist im Geschäftsbereich des BMEL für den gesundheitlichen Verbraucherschutz zuständig. Es erhebt und speichert dazu Informationen. So dokumentiert es Vergiftungsfälle und Rezepturen von Produkten in einer Giftinformationsdatenbank. Ärzte melden dem BfR mögliche Vergiftungen von Patienten; Hersteller bestimmter Produkte legen ihm vertrauliche Rezepturen und Inhaltsstoffe offen.

Der Bundesrechnungshof prüfte die IT des BfR in den Jahren 2014 und 2015 und stellte Folgendes fest:

- Das BfR bezog im Jahr 2011 eine neue Liegenschaft. Es mietete eine Datenleitung von der neuen Liegenschaft zu seinem rund 20 Kilometer entfernten Rechenzentrum. Das BfR betrieb die Datenleitung über neun Monate, ohne sie durch eine Verschlüsselung zu schützen. Später installierte es ein Produkt zur Leitungsverschlüsselung. Dabei speicherte es den geheimen Schlüssel nicht auf einer Sicherheits-Chipkarte. Deren Benutzung ist vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) vorgeschrieben.
- Für den IT-Netzwerkzugang seiner Beschäftigten in Telearbeit setzte das BfR eine Fernzugriffstechnik ein, die vom BSI nicht zugelassen war. Vom BSI zugelassene Produkte sind seit mehreren Jahren verfügbar. Zu den Aufgaben des BSI gehören auch der Schutz der Netze des Bundes sowie Erkennung und Abwehr von Angriffen auf diese Netze.
- Das Bundeskabinett hat im Jahr 2007 mit dem „Umsetzungsplan für die Gewährleistung der IT-Sicherheit in der Bundesverwaltung“ eine verbindliche IT-Sicherheitsleitlinie für die Bundesverwaltung beschlossen. Das IT-Sicherheitskonzept des BfR lag als Entwurf mit Stand September 2009 vor. Der Entwurf beschrieb weder Maßnahmen zur IT-Sicherheit noch enthielt er Schutzbedarfsfeststellungen.
- Das BfR besaß keine Dienstanweisung, die die Rechte und Pflichten des IT-Sicherheitsbeauftragten regelt. Der IT-Sicherheitsbeauftragte des BfR wurde beim Betrieb sicherheitsrelevanter IT-Verfahren und IT-Beschaffungen häufig nicht beteiligt.

28.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BfR seinen Pflichten als Nutzer des IT-Netzes des Bundes nicht nachkam. Das BfR betrieb die Datenleitung anfangs unverschlüsselt und setzte später ein Sicherheitsprodukt nicht zulassungskonform ein. Die Fernzugriffstechnik seiner Beschäftigten in Telearbeit war nicht zugelassen. Es besteht die Gefahr, dass Angreifer unverschlüsselte oder unzureichend geschützte IT-Netzwerkverbindungen auslesen oder verändern.

Auch hat das BfR kein tragfähiges IT-Sicherheitsmanagement und kein aktuelles Sicherheitskonzept, obwohl die IT-Sicherheitsleitlinie des Bundes dies vorschreibt. Der Bundesrechnungshof hat ferner beanstandet, dass der IT-

Sicherheitsbeauftragte des BfR seiner Verantwortung für IT-Verfahren und IT-Beschaffungen sowie seiner Beratungspflicht nicht angemessen nachkommen konnte.

Der Bundesrechnungshof hat das BfR aufgefordert, umgehend ein angemessenes IT-Sicherheitsmanagement aufzubauen. Dabei sollte es insbesondere Rechte und Pflichten des IT-Sicherheitsbeauftragten in einer Dienstanweisung regeln.

28.3

Das BfR hat mitgeteilt, dass es den Einsatz zugelassener Produkte für die IT-Netzverbindungen prüfe. Kriterien für diese Prüfung sowie einen konkreten Umsetzungstermin hat es nicht genannt. Wie es bei einem negativen Prüfungsergebnis weiter vorgehen wird, hat es offen gelassen.

Einen wirksamen IT-Sicherheitsprozess habe es sehr wohl etabliert und gewährleiste durch viele Maßnahmen einen hohen IT-Sicherheitsstandard. Das BfR hat dazu auf den Entwurf seines IT-Sicherheitskonzepts verwiesen.

Seinen IT-Sicherheitsbeauftragten habe das BfR nun direkt der Behördenleitung als Stabsstelle unterstellt. Es beabsichtige zudem, die „Funktion des IT-Sicherheitsbeauftragten als Personalmehrbedarf anzumelden und zu realisieren“.

28.4

Die Stellungnahme des BfR überzeugt den Bundesrechnungshof nicht. Er hält es für nicht hinnehmbar, dass das BfR zugelassene Produkte erst nach eigener Prüfung verwenden möchte. Es muss nicht zugelassene IT-Sicherheitsprodukte so bald wie möglich ersetzen. Der Bundesrechnungshof erwartet verbindliche Zusagen des BfR, ab wann es die zugelassenen Produkte einsetzen wird.

Das BfR erfüllt gegenwärtig nicht die Anforderungen der IT-Sicherheitsleitlinie des Bundes. Es hat nach wie vor keine tragfähige IT-Sicherheitsorganisation errichtet und wesentliche Arbeiten am IT-Sicherheitskonzept noch nicht erledigt. Der Entwurf enthält nur Bruchstücke eines umfänglichen IT-Sicherheitskonzepts und ist veraltet. Das BfR kann so seinen IT-Sicherheitsstatus nicht bestimmen.

Die Einrichtung einer Stabsstelle für den IT-Sicherheitsbeauftragten allein gewährleistet keine leistungsfähige Sicherheitsorganisation. Wichtige Voraussetzungen wie die Schutzbedarfsfeststellung oder die Maßnahmenliste zur IT-Sicherheit fehlen weiterhin. Das BfR hat offen gelassen, welche Maßnahmen zur IT-Sicherheit es tatsächlich umgesetzt hat und welche noch ausstehen.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMEL auf, Bedrohungen im IT-Sicherheitsbereich umgehend entgegenzutreten. Hierfür muss es das BfR anweisen, ein angemessenes und wirksames IT-Sicherheitsmanagement zu etablieren. Es muss die erforderlichen Ressourcen für das IT-Sicherheitsmanagement umgehend bereitstellen und darf nicht erst auf eine zusätzliche Stelle im Personalhaushalt warten.

29 Kat. C Modellvorhaben „Regionale Bioenergieberatung“ beendet

29.0

Das BMEL hat nach einem Hinweis des Bundesrechnungshofes das Modellvorhaben zur regionalen Bioenergieberatung beendet. Dadurch werden Beratungsleistungen durch zwölf regionale Bioenergieberatungsstellen nicht mehr gefördert, die in Teilen unwirtschaftlich waren.

29.1

Dem BMEL stehen jährlich rund 50 Mio. Euro für die Erforschung und Entwicklung zur Verwendung nachwachsender Rohstoffe sowie für die entsprechende Öffentlichkeitsarbeit aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung. Mit diesen Mitteln förderte es regionale Bioenergieberatungsstellen als Modellvorhaben mit Zuwendungen. Diese Beratungsstellen sollten vorrangig land- und forstwirtschaftliche Unternehmen unentgeltlich über Bioenergieerzeugung und -nutzung beraten. Darüber hinaus sollten sie die Öffentlichkeit über den Anbau von Pflanzen zur Energiegewinnung informieren. Von September 2009 bis Ende 2012 stellte das BMEL hierfür 4,2 Mio. Euro zur Verfügung. Mit der Umsetzung der Förderung beauftragte es die Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe (FNR).

Ende 2008 veröffentlichte das BMEL die Förderschwerpunkte. Nach der Bekanntmachung reichten 34 Teilnehmer Projektskizzen bei der FNR ein. Anhand der vorgelegten Unterlagen wählte die FNR zwölf Teilnehmer aus. Diese stellten Zuwendungsanträge.

Der Bundesrechnungshof hat die Vorbereitung und Umsetzung des Modellvorhabens sowie die Mittelverwendung durch die Zuwendungsempfänger geprüft.

Vorbereitung des Modellvorhabens durch das BMEL

Er stellte fest, dass das BMEL nicht schlüssig darlegte, dass das Modellvorhaben zur Erfüllung von Bundesaufgaben notwendig und geeignet war. Darüber hinaus legte es Zielgruppen nicht eindeutig fest und beschrieb seinen Erkenntnisbedarf sowie die mit dem Vorhaben verbundenen Ziele nicht messbar. Bereits vorliegende Erkenntnisse aus dem vorhergehenden Modellvorhaben „Biokraftstoffberatung“ wertete es nicht sorgfältig aus.

Umsetzung des Modellvorhabens durch die Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe und die Zuwendungsempfänger

Die FNR wählte die Zuwendungsempfänger nicht nach einheitlichen Bewertungskriterien aus. Sie legte ihrer Auswahlentscheidung auch keine vergleichende Betrachtung zugrunde. Bei der Mittelvergabe folgte sie überwiegend den Anträgen der Zuwendungsempfänger. Diese berieten neben land- und forstwirtschaftlichen Unternehmen Gemeinden in ordnungsrechtlichen Fragen und Banken bei der Kreditvergabe an Unternehmen der Bioenergiebranche. Dabei konnten sie jedoch nur ausnahmsweise belegbare Ergebnisse vorweisen. Die FNR hielt die von den Zuwen-

dungsempfängern erbrachten Leistungen weder nach, noch verglich sie die Leistungen miteinander. Obwohl die FNR das Modellvorhaben nie evaluierte, wollte sie die Bioenergieberatungsstellen weiterhin bundesweit unterstützen und deren Maßnahmen koordinieren. Letztlich riet sie dem BMEL, die Bioenergieberatung auch über das Jahr 2012 hinaus fortzusetzen.

Mittelverwendung durch die Zuwendungsempfänger

Bei der Abrechnung des Modellvorhabens legten die Zuwendungsempfänger oft unzureichende Belege vor. Sie verstießen in mehreren Fällen gegen zuwendungsrechtliche Vorgaben und vergaberechtliche Regelungen. So vergaben sie Aufträge ohne Wettbewerb an Einrichtungen, zu denen persönliche oder unternehmensrechtliche Verbindungen bestanden. Einzelne Zuwendungsempfänger hielten die Bestimmungen des Bundesreisekostengesetzes nicht ein und legten fehlerhafte Abrechnungen vor. Die FNR beanstandete dies nicht.

29.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Zuwendungsempfänger überwiegend ohne eindeutige Zielgruppe und ohne messbare Ziele berieten und informierten. Sie haben außerdem die ihnen anvertrauten Haushaltsmittel nicht wirtschaftlich und sparsam verwendet. Der Bundesrechnungshof hat das BMEL bereits während der Erhebungen auf diese Mängel hingewiesen und es schließlich aufgefordert, das Modellvorhaben nicht fortzusetzen, auch nicht in eingeschränkter Form. Darüber hinaus sollte das BMEL beanstandete Einzelfälle aufklären und Rückforderungen einleiten.

29.3

Das BMEL hat die Hinweise und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Es hat das Modellvorhaben beendet. Darüber hinaus hat es mitgeteilt, dass die Zuwendungsempfänger die vom Bundesrechnungshof beanstandeten Sachverhalte bestätigt und bereits Mittel zurückerstattet hätten. Die FNR habe die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes zum Anlass genommen, weitere Zuwendungsempfänger zu prüfen. Im Ergebnis habe sie zusätzliche Rückforderungsansprüche geltend gemacht. In einem weiteren Schritt habe das BMEL organisatorische Änderungen bei der FNR durchgesetzt, die künftig für Transparenz sorgen und sicherstellen sollen, dass die haushaltsrechtlichen Bestimmungen beachtet werden.

29.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMEL Konsequenzen aus seinen Feststellungen gezogen hat. Er erwartet, dass das BMEL bei künftigen Modellvorhaben

- „vorhandene Erkenntnisse einbezieht,
- die Ziele messbar beschreibt und
- die Zielerreichung evaluiert.“

Besonders muss es darauf achten, dass seine Förderung zu belegbaren Ergebnissen führt.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)
(Einzelplan 11)

30 Entwicklung des Einzelplans 11
Kat. A

30.1 Überblick

Das BMAS hat zwei Aufgabenbereiche. Zu dem Bereich „Arbeit“ gehören vor allem die Grundsicherung für Arbeitsuchende und die Arbeitsförderung. Der Aufgabenbereich „Soziales“ umfasst insbesondere die gesetzliche Rentenversicherung, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderung am beruflichen und gesellschaftlichen Leben.

Der Einzelplan 11 ist nach dem Ausgabevolumen der mit Abstand größte Einzelplan im Bundeshaushalt. Im Jahr 2014 beliefen sich die Ausgaben (Ist) auf 122,8 Mrd. Euro. Das waren 41,5 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Der mit 82,8 Mrd. Euro größte Ausgabenblock entfiel auf die Rentenversicherung. Es folgen die Grundsicherung für Arbeitsuchende mit 32 Mrd. Euro und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung mit 5,4 Mrd. Euro.

Die Einnahmen im Einzelplan 11 lagen im Jahr 2014 bei 2,3 Mrd. Euro. Dies waren vor allem anteilige Erstattungen der Länder von 1,7 Mrd. Euro für einigungsbedingte Aufwendungen des Bundes an die Rentenversicherung. Diese resultieren überwiegend aus Ansprüchen, die in den Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR erworben wurden. Zuschüsse aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) betrugen 436,2 Mio. Euro.

Tabelle 30.1 gibt eine Übersicht über den Einzelplan 11.

Zum Geschäftsbereich des BMAS gehören zwei oberste Bundesgerichte: das Bundessozialgericht und das Bundesarbeitsgericht. Außerdem sind dem BMAS mit der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin sowie dem Bundesversicherungsamt zwei Behörden nachgeordnet.

Die Fachaufgaben der Arbeitsförderung und der Rentenversicherung nehmen die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und die Rentenversicherungsträger eigenverantwortlich wahr. Bei diesen handelt es sich um öffentlich-rechtliche Körperschaften mit Selbstverwaltung. Sie finanzieren sich hauptsächlich über Beiträge und stellen ihren eigenen Haushalt auf (vgl. Nr. 30.3.1 und Nr. 30.3.3). Darüber hinaus erhalten sie Zuschüsse und Erstattungen aus dem Einzelplan 11.

Tabelle 30.1

Übersicht über den Einzelplan 11
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

	2014 Soll	2014 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf	Veränderung 2015/2016[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	121 979,3	122 796,7	817,4	125 659,9	127 286,7	*1,3*
darunter:						
• Grundsicherung für Arbeitsuchende	31 061,0	32 013,1	952,1	32 957,6	31 856,8	*-3,3*
• Leistungen an die Bundesagentur für Arbeit	134,1	75,2	-58,9	131,0	133,0	*1,5*
• Leistungen an die Rentenversicherung	82 956,2	82 804,0	-152,3	84 306,8	86 620,1	*2,7*
• Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	5 465,7	5 442,0	-23,7	6 053,2	6 457,7	*6,7*
• Kriegsopferversorgung und -fürsorge	1 339,1	1 249,2	-89,9	1 153,5	1 076,2	*-6,7*
• Ministerium	110,0	100,2	-9,8	111,9	116,4	*4,0*
Einnahmen des Einzelplans	1 863,3	2 296,6	433,3	1 901,3	1 930,1	*1,5*
darunter:						
• Erstattungen einigungsbedingter Aufwendungen an die Rentenversicherung	1 740,0	1 736,3	-3,7	1 780,0	1 815,0	*2,0*
• Zuschüsse des Europäischen Sozialfonds	0,0	436,2	436,2	0,0	0,0	*0,0*
Verpflichtungsermächtigungen	2 490,9[c]	1 571,7	-919,2	2 843,0	2 475,9	*-12,9*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	*2 427*	*2 241[d]*	*-187*	*2 423*	*2 434*	*0,4*

Erläuterungen: [a] Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2014, Übersicht Nr. 4.9).
[b] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
[c] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[d] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 11. Für das Jahr 2014: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2015: Haushaltsplan in der Fassung des Entwurfs des Zweiten Nachtragshaushalts vom 24. Juni 2015; für das Jahr 2016: Haushaltsentwurf.

30.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Ausgaben des Einzelplans 11 entfallen zum größten Teil auf Zuweisungen und Zuschüsse. Im Jahr 2014 waren dies 122,5 Mrd. Euro und damit 99,7 % der Gesamtausgaben des Einzelplans. Diese fließen weit überwiegend in soziale Sicherungssysteme, wie die Rentenversicherung und die Grundsicherung.

Die Ausgaben im Einzelplan 11 sind stark abhängig von der Entwicklung des Arbeitsmarktes, der demografischen Entwicklung sowie der Dauer der Lebensarbeitszeit. Diese Faktoren beeinflussen zum einen die Zahl derer, die Leistungen aus den Sozialversicherungssystemen beziehen. Zum anderen wirken sie sich auf das Beitragsaufkommen der Sozialversicherungsträger und der Bundesagentur aus. Beide Seiten bestimmen die Höhe der Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt. In Bemerkung Nr. 2.4 sind die Ausgaben für soziale Sicherungssysteme im Zusammenhang mit der finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes übergreifend dargestellt.

Der Arbeitsmarkt hat sich im Jahr 2014 positiv entwickelt. Im Vergleich zum Vorjahr haben weniger Menschen Leistungen der Arbeitslosenversicherung sowie der Grundsicherung für Arbeitsuchende bezogen. Die Zahl der Erwerbstätigen und der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten hat zugenommen. Dadurch konnten die Bundesagentur und die Rentenversicherungsträger höhere Einnahmen als im Jahr zuvor erzielen.

Der Einzelplan 11 schloss das Jahr 2014 mit Gesamtausgaben von 122,8 Mrd. Euro ab. Für das Jahr 2015 wird

– trotz stabiler Arbeitsmarktlage – mit steigenden Ausgaben gerechnet. So sind Gesamtausgaben von 125,7 Mrd. Euro veranschlagt. Der Aufwuchs ist insbesondere auf steigende Leistungen an die Rentenversicherung (1,5 Mrd. Euro), auf höhere Ausgaben für Unterkunft und Heizung bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende (738,4 Mio. Euro) sowie auf die steigende Zahl von Empfängerinnen und Empfängern der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (611,1 Mio. Euro) zurückzuführen.

30.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

30.3.1 Rentenversicherung

30.3.1.1 Überblick und Organisation

Im Jahr 2014 zahlte der Bund 82,8 Mrd. Euro an die gesetzliche Rentenversicherung. Dies waren

- Bundeszuschüsse,
- zweckgebundene Beiträge und Erstattungen sowie
- der Fehlbetrag zwischen Einnahmen und Ausgaben in der knappschaftlichen Rentenversicherung.

Die Mittel fließen in die Haushalte der Träger der Rentenversicherung (Träger). Die wesentliche Finanzierungsgrundlage der gesetzlichen Rentenversicherung bilden allerdings die Beiträge von Versicherten und Arbeitgebern.

Die gesetzliche Rentenversicherung gliedert sich in die allgemeine und in die knappschaftliche Rentenversicherung. Zwei Bundesträger und 14 Regionalträger nehmen die Aufgaben der Rentenversicherung eigenverantwortlich wahr.

30.3.1.2 Finanzielle Situation

Im umlagefinanzierten System der Rentenversicherung decken die Einnahmen eines Kalenderjahres – und soweit erforderlich Entnahmen aus der Rücklage – die Ausgaben desselben Kalenderjahres. Die Tabelle 30.2 gibt einen Überblick über die wesentlichen Einnahmen und Ausgaben der Rentenversicherung.

Tabelle 30.2

Übersicht über die wesentlichen Einnahmen und Ausgaben der Rentenversicherung im Jahr 2014 nach Trägergruppen

	RV insgesamt[a, b]	Allgemeine RV		Knappschaftliche RV
		Bundesträger	Regionalträger	
	in Mio. Euro			
Gesamteinnahmen	269 359	138 611	124 918	14 909
darunter:				
• Beitragseinnahmen[c]	201 647	105 615	95 323	709
• Bundeszuschuss[d]	45 117	20 999	18 814	5 304
• zusätzlicher Bundeszuschuss[e]	21 522	11 347	10 175	0
• Erstattungen	770	398	359	13
Ausgleich zwischen allgemeiner und knappschaftlicher RV[f]	*0*	*106*	*94*	*8 880*
Gesamtausgaben	266 193	136 479	123 884	14 909
darunter:				
• Rentenausgaben	238 991	119 025	106 727	13 239
• Leistungen zur Teilhabe	5 848	2 584	3 144	120
• Verwaltungs- und Verfahrenskosten	3 819	1 558	2 150	111
• Kindererziehungsleistungen	142	73	66	3
Ausgleich zwischen allgemeiner und knappschaftlicher RV[f]	*0*	*4 714*	*4 166*	*200*
Einnahmeüberschuss	3 166	2 131	1 035	0

Erläuterungen:
[a] Ohne Ausgleichszahlungen innerhalb der allgemeinen Rentenversicherungen und zwischen allgemeiner und knappschaftlicher Rentenversicherung.
[b] Differenzen in den Quersummen und den Summen der Trägergruppen entstehen durch Rundungen.
[c] Einschließlich der Beitragszahlungen des Bundes insbesondere für Kindererziehungszeiten von 11,9 Mrd. Euro, § 177 SGB VI.
[d] Zuschuss des Bundes an die allgemeine Rentenversicherung, § 213 Absatz 2 SGB VI und Beteiligung des Bundes in der knappschaftlichen Rentenversicherung, § 215 SGB VI.
[e] Zusätzlicher Bundeszuschuss zur pauschalen Abdeckung nicht beitragsgedeckter Leistungen und zur Stabilität des Beitragssatzes, § 213 Absatz 3 und 4 SGB VI.
[f] Die Ausgleichszahlungen zwischen allgemeiner und knappschaftlicher Rentenversicherung resultieren im Wesentlichen aus dem Wanderungsausgleich (§ 223 Absatz 6 SGB VI). Hiernach sind Mehreinnahmen der allgemeinen Rentenversicherung, welche durch die veränderte Zahl ihrer Versicherten entstehen, an die knappschaftliche Rentenversicherung zu erstatten.

Quelle: Zusammenstellung der endgültigen Rechnungsergebnisse der Deutschen Rentenversicherung, Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Die Ausgaben für Leistungen sind im Jahr 2014 gestiegen. Ein Grund hierfür liegt darin, dass zunehmend geburtenstarke Jahrgänge das Rentenalter erreichen. Ein weiterer Grund ist das neue Rentenpaket mit der „Mütterrente“ und der „Rente ab 63“.

Trotzdem erzielten die Träger im Jahr 2014 einen Überschuss von 3,2 Mrd. Euro. Der Überschuss erhöht die Nachhaltigkeitsrücklage. Sie ist eine finanzielle Reserve der Rentenversicherung, welche

- unterjährige Schwankungen von Einnahmen und Ausgaben ausgleichen und
- den Beitragssatz verstetigen soll.

Zum Jahresende 2014 betrug sie 35 Mrd. Euro. Mit 1,9 Monatsausgaben lag sie über dem gesetzlich festgelegten oberen Grenzwert von 1,5 Monatsausgaben. Wird am Ende eines Jahres erwartet, dass der obere Grenzwert am Ende des nächsten Jahres überschritten wird, verlangt das Gesetz, den Beitragssatz zu Beginn des nächsten Jahres zu senken. Das hat die Bundesregierung mit der Beitragssatzverordnung 2015 getan. Der Beitragssatz für die allgemeine Rentenversicherung wurde auf 18,7 % und für die knappschaftliche Rentenversicherung auf 24,8 % festgesetzt.

30.3.1.3 Beitragseinnahmen

Von den insgesamt 269,4 Mrd. Euro Einnahmen des Jahres 2014 stammten knapp 75 % (201,6 Mrd. Euro) aus Beiträgen. Darunter fallen auch die vom Bund erstatteten Beiträge für Kindererziehungszeiten. Die Beiträge, die für eine versicherungspflichtige Beschäftigung (Rentenversicherungsbeiträge) zu entrichten sind, bilden den Kern der Beitragseinnahmen.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den vergangenen Jahren schwerpunktmäßig den Einzug der Sozialversicherungsbeiträge. Die Krankenkassen ziehen diese ein und leiten sie anteilig an den Gesundheitsfonds, an die Pflegekassen, die Bundesagentur und die Rentenversicherungsträger weiter. Dafür zahlen diese eine pauschale Vergütung von jährlich über 863 Mio. Euro. Die Bundesagentur und die Rentenversicherungsträger halten die vereinbarte Vergütung für zu hoch. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Krankenkassen bislang nicht nachweisen können, wie hoch die tatsächlichen Kosten für den Beitragseinzug sind. Weder die am Beitragseinzug beteiligten Sozialversicherungsträger noch die Aufsichtsbehörden können derzeit beurteilen, inwieweit die gezahlte Vergütung der Höhe nach gerechtfertigt ist (vgl. Bemerkungen 2014 Weitere Prüfungsergebnisse, Bundestagsdrucksache 18/4650 Nr. 1).

30.3.1.4 Ausgaben

Der weit überwiegende Teil der Ausgaben der Rentenversicherung (98 %) entfällt auf gesetzliche Leistungen an Versicherte. Dazu gehören insbesondere

- Rentenausgaben wegen Alters (z. B. Regelaltersrente), verminderter Erwerbsfähigkeit oder wegen Todes (z. B. Witwen- und Witwerrenten, Waisenrenten),
- Zuschüsse zur Krankenversicherung der Rentner sowie
- Leistungen zur Teilhabe.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Berechnung und Zahlung von Renten an volljährige Waisen. Die Träger mussten deren Einkommen jährlich ermitteln, weil es die Rente mindern konnte. Hierdurch entstand erheblicher Verwaltungsaufwand. Diesem Aufwand standen deutlich geringere Einsparungen durch eine Kürzung des Rentenanspruchs gegenüber. Der Bundesrechnungshof hat daher vorgeschlagen, bei der Rentenberechnung künftig das Einkommen der Waisen unberücksichtigt zu lassen (vgl. Bemerkungen 2013 Weitere Prüfungsergebnisse, Bundestagsdrucksache 18/1220 Nr. 3). Die Empfehlung ist nunmehr gesetzlich umgesetzt worden.

Die gesetzliche Rentenversicherung gab für Leistungen zur Teilhabe im Jahr 2014 5,8 Mrd. Euro aus. Diese Leistungen umfassen hauptsächlich die medizinische Rehabilitation und die Teilhabe am Arbeitsleben. Der Bundesrechnungshof prüfte die Ausgaben für die medizinische Rehabilitation. Diese zielt im Wesentlichen darauf ab, Behinderungen abzuwenden oder Einschränkungen der Erwerbstätigkeit zu mindern. Zur medizinischen Rehabilitation gehören ärztliche, pflegerische sowie physio- und psychotherapeutische Behandlungen. Der Bundesrechnungshof wies auf Verluste trägereigener Rehabilitationskliniken und Investitionen ohne angemessene Wirtschaftlichkeitsberechnung hin. Eigene Rehabilitationskliniken der Rentenversicherungsträger stehen weiterhin im Mittelpunkt der Prüfungen.

30.3.2 Grundsicherung für Arbeitsuchende

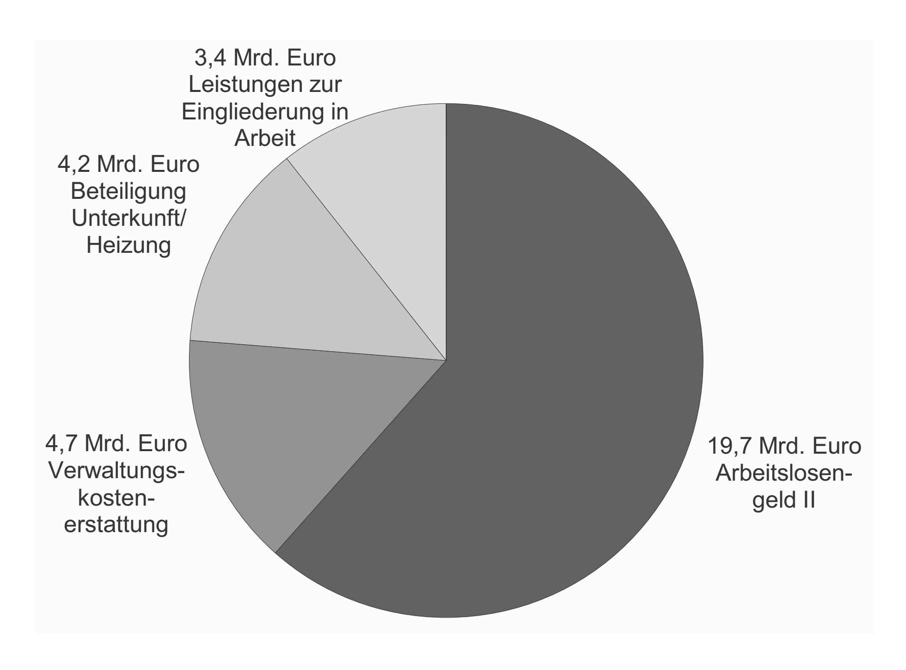
Die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende erbringen die Jobcenter. Sie werden entweder als gemeinsame Einrichtungen von Bundesagentur und Kommunen betrieben (303 Jobcenter), oder von den Kommunen allein als zugelassene kommunale Träger (105 Jobcenter).

Der Bund beteiligte sich im Jahr 2014 mit 32 Mrd. Euro an der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Abbildung 30.1 zeigt die Aufteilung der Ausgaben des Bundes auf die Leistungsarten.

Ein Teil der Ausgaben für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit fließt in Sonderprogramme des Bundes. Für die Jahre 2014 und 2015 waren bzw. sind jeweils bis zu 538 Mio. Euro für solche Sonderprogramme veranschlagt. Diese Summe verteilt der Bund nicht nach einem einheitlichen Maßstab auf die einzelnen Jobcenter. Vielmehr fördert er nach den Richtlinien der verschiedenen Programme eine Vielzahl einzelner Projekte mit Zuwendungen. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Projekte und Programme oft weder untereinander noch mit den anderen Aufgaben der Jobcenter zur Eingliederung in Arbeit koordiniert sind. Das BMAS will an den Bundesprogrammen festhalten. Der Bund könne nur so kurzfristig und bundesweit Schwerpunkte und Impulse im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) setzen. Gleichwohl hat es einzelne Verbesserungen bei der Umsetzung der Programme in Aussicht gestellt.

Abbildung 30.1

Grundsicherungsleistungen des Bundes im Jahr 2014 (Ist)



Quelle: Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2014.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMAS zudem wiederholt empfohlen, die Berechnung der Grundsicherungsleistungen zu vereinfachen. So hat er zuletzt vorgeschlagen, die Beiträge zu einer geförderten Altersvorsorge („Riester-Rente“) pauschal vom Einkommen abzusetzen. Darüber hinaus hat er für die vorläufige Leistungsgewährung eine eigene Regelung im SGB II angeregt. Das BMAS hat die Vorschläge aufgegriffen. Sie sollen bei der nächsten Änderung des SGB II berücksichtigt werden (vgl. Bemerkung Nr. 33).

Einkommen wird grundsätzlich auf das Arbeitslosengeld II angerechnet. Bei erwerbstätigen Leistungsberechtigten bleibt jedoch monatlich ein Betrag von 100 Euro anrechnungsfrei. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass aus diesem Absetzbetrag Fehlanreize resultieren. So richten die Arbeitgeber ihre Jobangebote und die Leistungsberechtigten ihr Erwerbsverhalten stark an der Höhe des Absetzbetrages aus, damit es nicht zu einer Einkommensanrechnung kommt. Das BMAS teilt diese Einschätzung. Es will laufend überprüfen, wie die Freibetragsregelungen wirken. Eine Änderung der geltenden Regelungen hält es hingegen für nicht erforderlich. Der Bundesrechnungshof wird weiterhin beobachten, wie sich der pauschale Absetzbetrag auswirkt.

30.3.3 Arbeitsförderung durch die Bundesagentur für Arbeit

Trägerin der Arbeitsförderung ist die Bundesagentur. Zur aktiven Arbeitsförderung gehören die Beratung, Vermittlung und Förderung von Menschen, die eine Arbeit oder Ausbildung suchen, sowie die berufliche Rehabilitation von Menschen mit Behinderung. Darüber hinaus zahlt die Bundesagentur Entgeltersatzleistungen wie das Arbeitslosengeld. Sie erfüllt ihre Aufgaben bundesweit in derzeit 156 Agenturen für Arbeit. Das BMAS führt die Rechtsaufsicht über die Bundesagentur.

Das Haushaltsjahr 2014 schloss die Bundesagentur mit einem Überschuss von 1,6 Mrd. Euro ab. Dieser Überschuss ist insbesondere auf Minderausgaben von 1,4 Mrd. Euro bei der aktiven Arbeitsförderung zurückzuführen. Die Ausgaben der Bundesagentur beliefen sich insgesamt auf 32,1 Mrd. Euro. Die Einnahmen, insbesondere aus Beiträgen, betrugen 33,7 Mrd. Euro. Den Überschuss führte die Bundesagentur ihren Rücklagen zu.

Tabelle 30.3 gibt eine Übersicht über die wesentlichen Ausgaben und Einnahmen der Bundesagentur.

Die Bundesagentur verfügte im Jahr 2014 über 107 148 Möglichkeiten, Arbeitskräfte befristet oder unbefristet einzustellen (Beschäftigungsmöglichkeiten). Diese umfassten 96 317 Stellen für unbefristete Kräfte (Plankräfte) sowie 10 831 Beschäftigungsmöglichkeiten für befristete Kräfte (Ermächtigungen). Rund 40 % der Beschäftigungsmöglichkeiten entfallen auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende (vgl. Nr. 30.3.2). Die Personalausgaben hierfür werden der Bundesagentur aus dem Einzelplan 11 erstattet.

Tabelle 30.3

Übersicht über den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit

	2014 Soll	2014 Ist	Abweichung Ist/Soll[a]	2015 Soll
	in Mio. Euro			
Ausgaben	33 280,3	32 147,1	-1 133,2	34 671,3
darunter:				
• Aktive Arbeitsförderung	9 651,2	8 225,3	-1 425,9	9 581,3
• Arbeitslosengeld I	14 718,8	15 368,2	649,4	15 780,5
• Verwaltungsausgaben Arbeitsförderung	5 479,4	5 492,9	13,5	5 791,1
• Verwaltungsausgaben Grundsicherung für Arbeitsuchende	2 300,9	2 242,5	-58,4	2 388,4
Einnahmen	33 436,1	33 724,6	288,5	35 023,8
darunter:				
• Beiträge	28 365,0	28 714,5	349,5	29 794,0
• Verwaltungskostenerstattung Grundsicherung für Arbeitsuchende	2 900,9	2 824,5	-76,3	3 028,4
• Sonstige	2 170,3	2 185,7	15,4	2 201,4
Finanzierungssaldo (Überschuss)	155,8	1 577,6	1 421,7	352,5

Erläuterung: [a] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
Quelle: Haushalt der Bundesagentur. Für das Jahr 2014: Haushaltsplan und Haushaltsrechnung; für das Jahr 2015: Haushaltsplan.

Angesichts der Entwicklung des Arbeitsmarktes und aufgrund der Änderung interner Strukturen strebt die Bundesagentur seit dem Jahr 2010 einen Abbau sowohl der Stellen für Plankräfte als auch der Ermächtigungen an. Bis zum Jahr 2019 sollen insgesamt 17 000 Beschäftigungsmöglichkeiten entfallen. Die Tabelle 30.4 zeigt die Entwicklung seit dem Jahr 2010.

Tabelle 30.4

Entwicklung der Beschäftigungsmöglichkeiten und der Personalausgaben bei der Bundesagentur für Arbeit seit dem Jahr 2010

	2010 Ist	2011 Ist	2012 Ist	2013 Ist	2014 Ist	2015 Soll
	Anzahl[a] Beschäftigungsmöglichkeiten					
Gesamt	119 497	115 563	108 536	107 556	107 148	107 076
darunter:						
• Stellen für Plankräfte	95 851	97 094	95 999	96 456	96 317	98 021
• Ermächtigungen für befristete Kräfte	23 646	18 470	12 538	11 100	10 831	9 055
	Personalausgaben[b] in Mio. Euro					
Gesamt	5 186,4	5 115,0	4 916,7	5 194,7	5 322,2	5 621,0

Erläuterungen: [a] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
[b] Titel 422 01 - 428 11 (ohne 424 01).
Quelle: Haushalt der Bundesagentur.

Seit dem Jahr 2010 hat die Bundesagentur ausschließlich Ermächtigungen für befristete Kräfte abgebaut. Bei den Stellen für Plankräfte ist dagegen ein Aufwuchs zu verzeichnen. Trotz des sinkenden Personalbestandes sind die Personalausgaben seit dem Jahr 2010 bis zum Jahr 2014 um 135,8 Mio. Euro gestiegen. Im Jahr 2015 sollen sie um weitere 298,8 Mio. Euro steigen.

Ein Schwerpunkt der Prüfungen des Bundesrechnungshofes lag im Jahr 2014 bei der beruflichen Rehabilitation behinderter Menschen. Der Bundesrechnungshof hat beispielsweise untersucht, wie die Bundesagentur Behinderungen von Menschen im Vermittlungsprozess berücksichtigt. Er hat beanstandet, dass die Vermittlungsfachkräfte einen möglichen Rehabilitationsbedarf häufig nicht erkannten, obwohl deutliche Hinweise auf gesundheitliche Einschränkungen oder drohende Behinderungen vorlagen. Die Bundesagentur will die Vermittlungsfachkräfte intensiver schulen, um potenzielle Behinderungen künftig besser zu erkennen.

30.3.4 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung unterstützt hilfebedürftige Personen, die entweder die Altersgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung erreicht haben oder dauerhaft voll erwerbsgemindert sind. Die Länder führen die Aufgaben im Auftrag des Bundes aus. Zuständig hierfür sind in der Regel die Kreise und kreisfreien Städte.

Um die Kommunen finanziell zu entlasten, erstattet der Bund den Ländern die Ausgaben für Geldleistungen der Grundsicherung seit dem Jahr 2014 zu 100 %. Für das Jahr 2015 sind hierfür im Bundeshaushalt 6,1 Mrd. Euro veranschlagt; für das Jahr 2016 sind 6,5 Mrd. Euro geplant. Der Bundesrechnungshof hat Informations- und Prüfungsrechte über die Verwendung der Bundesmittel.

Bei seinen Prüfungen in mehreren Ländern stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Kreise und kreisfreien Städte die bundesgesetzlichen Regelungen unterschiedlich auslegten (vgl. Bemerkung Nr. 31).

30.3.5 Europäischer Sozialfonds

Der Europäische Sozialfonds (ESF) ist das wichtigste Finanzierungsinstrument der Europäischen Union, um die Chancen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. In der Förderperiode 2014 bis 2020 erhält Deutschland insgesamt 7,5 Mrd. Euro aus dem ESF. Der Bund verwaltet hiervon 2,7 Mrd. Euro. Diese Einnahmen werden zentral im Einzelplan des BMAS ausgewiesen. Förderprogramme des BMAS und vier weiterer Bundesministerien werden durch die Mittel mitfinanziert, beispielsweise zur berufsbezogenen Sprachförderung für Menschen mit Migrationshintergrund. Zu Entwürfen der ESF-Förderrichtlinien hat der Bundesrechnungshof beratend Stellung genommen.

Der Bundesrechnungshof hat den Vorsitz in der Arbeitsgruppe Strukturfonds des Kontaktausschusses der Obersten Rechnungskontrollbehörden der Europäischen Union inne. Parallel zu anderen Rechnungskontrollbehörden prüft der Bundesrechnungshof u. a., ob die ESF-Mittel ordnungsgemäß und wirtschaftlich verwendet werden. Zuletzt hat er Fehler analysiert, die Zuwendungsempfängern in Vergabeverfahren unterliefen. Er hat dem BMAS empfohlen, solche Fehler künftig systematisch zu erfassen und auszuwerten.

30.4 Einnahmeausfälle

Im Jahr 2014 verzeichnete der Einzelplan 11 Einnahmeausfälle von 51,4 Mio. Euro. Dies entspricht einem Anteil von 5,1 % an den gesamten Einnahmeausfällen des Bundes im Jahr 2014 (vgl. Bemerkung Nr. 1.4.2). Mit 48,1 Mio. Euro entfällt der Großteil der Einnahmeausfälle im Einzelplan 11 auf befristet und unbefristet niedergeschlagene Ansprüche, darunter insbesondere Ansprüche auf Rückzahlungen von Arbeitslosengeld II. Der Bundesrechnungshof prüft derzeit die Ursachen für diese Einnahmeausfälle.

Einnahmeausfälle verzeichneten auch die Bundesagentur und die Rentenversicherungsträger. So betrugen die Einnahmeausfälle im Haushalt der Bundesagentur im Jahr 2014 insgesamt 160,7 Mio. Euro. Auch hier entfällt der größte Teil auf befristet und unbefristet niedergeschlagene Ansprüche (155 Mio. Euro), insbesondere bei Entgeltersatzleistungen wie dem Arbeitslosengeld (141,6 Mio. Euro).

In den Jahren 2011 und 2012 untersuchte der Bundesrechnungshof, ob die Rentenversicherungsträger überzahlte Renten ordnungsgemäß zurückforderten. Er stellte fest, dass dies nicht alle Träger unverzüglich und konsequent taten. Ausgehend von der Empfehlung des Bundesrechnungshofes haben die Deutsche Rentenversicherung Bund als Spitzenverband und die übrigen Träger gemeinsam einheitliche Grundsätze festgelegt, wie Forderungen erfasst und ausgewertet werden sollen. Damit haben sie die Grundlagen für eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Forderungsverwaltung in der Deutschen Rentenversicherung geschaffen.

30.5 Ausblick

Für die nächsten Jahre erwartet die Bundesregierung weiterhin eine solide Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung. Nach ihrem Finanzplan 2015 bis 2019 werden sich die arbeitsmarktpolitischen Ausgaben bei rund 33 Mrd. Euro verstetigen.

Der Finanzplan berücksichtigt allerdings noch nicht die aktuellen Herausforderungen zur Integration von Flüchtlingen. Angesichts der steigenden Flüchtlingszahlen sollen die Ausgaben aus dem Bundeshaushalt im Jahr 2016 zunächst um 3 Mrd. Euro erhöht werden. Ein Großteil davon soll in die Grundsicherung für Arbeitsuchende fließen.

Die Bundesagentur geht aktuell davon aus, dass sie auch in den kommenden Jahren Überschüsse erzielt. So könnte die allgemeine Rücklage der Bundesagentur von derzeit 3,4 Mrd. Euro auf 15 Mrd. Euro im Jahr 2019 anwachsen (vgl. Bemerkungen Nr. 2.4.4.1 und 2.4.4.2).

Die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung sollen bis zum Jahr 2019 voraussichtlich um über 13 Mrd. Euro auf 97,8 Mrd. Euro steigen.

Auch für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung rechnet die Bundesregierung mit weiter steigenden Ausgaben auf bis zu 8,1 Mrd. Euro im Jahr 2019. Dies sind 2,6 Mrd. Euro mehr als die Ist-Ausgaben 2014.

Insgesamt werden die Ausgaben aus dem Einzelplan 11 weiter steigen. Die Bundesregierung rechnet mit einem Anstieg von 125,7 Mrd. Euro im Jahr 2015 auf 140,9 Mrd. Euro im Jahr 2019 (12,1 %). Dies hat insbesondere zwei Gründe: Zum einen werden die Leistungen der Grundsicherung jährlich der Entwicklung der Lebenshaltungskosten angepasst. Zum anderen führt die demografische Entwicklung zu einer höheren Zahl der Empfänger von Leistungen der Rentenversicherung sowie der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

Die ab dem Jahr 2018 vorgesehene teilweise Übernahme von Leistungen im Rahmen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung von 5 Mrd. Euro ist hierbei nicht berücksichtigt. Sie soll außerhalb des Einzelplans 11 veranschlagt werden (vgl. dazu Bemerkung Nr. 2.1.4.2).

31 Kat. B Höhe der Grundsicherung im Alter im ersten Bezugsmonat häufig nicht richtig berechnet
(Kapitel 1102 Titel 632 01)

31.0

Rentnerinnen und Rentner mit Anspruch auf Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung haben im ersten Bezugsmonat ihrer Rente meistens zu hohe Leistungen erhalten. Die Grundsicherung ist einkommensabhängig. Monatliches Einkommen, wie Renten, ist in dem Monat zu berücksichtigen, in dem es Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfängern der Grundsicherung zufließt. Viele Renten werden allerdings erst Ende des Monats, die Grundsicherung aber schon Anfang des Monats ausgezahlt. Für den ersten Bezugsmonat berücksichtigten deshalb die zuständigen Behörden die Rente bei der Berechnung der Grundsicherung häufig nicht. Das BMAS muss sicherstellen, dass die zuständigen Behörden ordnungsgemäß handeln.

31.1

Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Anspruch auf Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Grundsicherung) haben Personen, die ihren notwendigen Lebensunterhalt nicht aus Einkommen und Vermögen aufbringen können. Voraussetzung ist, dass sie

- die Regelaltersgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung für den Bezug einer gesetzlichen Altersrente erreicht haben oder
- das 18. Lebensjahr vollendet haben und dauerhaft voll erwerbsgemindert sind.

Die Länder führen die Grundsicherung im Auftrag des Bundes aus. Der Bund beaufsichtigt sie und erstattet ihnen die Ausgaben. Die Länder bestimmen die für die Ausführung der Grundsicherung zuständigen Behörden. Dabei handelt es sich in der Regel um Kreise und kreisfreie Städte.

Vorgaben für Einkommensanrechnung

Die Behörden müssen Einkommen bei der Berechnung der Grundsicherung berücksichtigen. Allerdings ist gesetzlich nicht geregelt, wann monatliches Einkommen anzurechnen ist. Die Rechtsprechung entwickelte das sogenannte Zuflussprinzip. Danach ist monatliches Einkommen in dem Monat zu berücksichtigen, in dem es Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfängern der Grundsicherung (Leistungsberechtigte) zufließt. Dies geschieht insbesondere durch Gutschrift auf dem Bankkonto der Leistungsberechtigten.

Zuflussprinzip nicht beachtet

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart, ob die Behörden das Zuflussprinzip beachten. Er stellte fest, dass die meisten Behörden Renten bei Leistungsberechtigten im ersten Monat, in dem sie ihre Renten erhielten, nicht berücksichtigten. Sie taten dies erst im Folgemonat. Das betraf Renten, die die Rentenversicherungsträger zum Monatsende zahlten. Die Grundsicherung wird hingegen am Monatsanfang ausgezahlt. Für den ersten Leistungsmonat unterstellten die Behörden für diese Leistungsberechtigten einen nicht um die Rente verringerten Grundsicherungsanspruch. Nur wenige Behörden beachteten das Zuflussprinzip und rechneten die Renten auch im ersten Leistungsmonat an. Dem Bund sind dadurch erhebliche Mehrausgaben entstanden.

31.2

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass die meisten Behörden das Zuflussprinzip nicht beachteten. Sie gewährten im ersten Leistungsmonat zu hohe Grundsicherungsleistungen, die vom Bund zu tragen waren. Der Bundesrechnungshof hat außerdem darauf hingewiesen, dass die Behörden durch ihre uneinheitliche Verfahrensweise vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich behandelt haben. Sie verstießen damit gegen das verfassungsrechtliche Gebot der Gleichbehandlung.

Der Bundesrechnungshof hat das BMAS mehrfach aufgefordert sicherzustellen, dass die Behörden das Zuflussprinzip beachten. Für Fälle, in denen monatliches Einkommen erst zum Monatsende gezahlt wird und Leistungsberechtigte Zahlungsverpflichtungen für diesen Monat möglicherweise nicht nachkommen können, hat der Bundesrechnungshof eine Lösungsmöglichkeit aufgezeigt. Behörden könnten Leistungsberechtigten auf Antrag ein Darlehen gewähren. Dadurch könnten diese auch im ersten Leistungsmonat fällige Zahlungen, wie etwa Mietzahlungen, leisten. Falls das BMAS auf diesem Weg die Schwierigkeiten beseitigen möchte, die sich aus dem Zuflussprinzip ergeben, wäre gegebenenfalls eine Gesetzesänderung erforderlich.

31.3

Das BMAS hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes bestätigt, dass das Zuflussprinzip anzuwenden ist. Ebenfalls hält es die Möglichkeit eines Darlehens für sinnvoll, das die Behörden den Leistungsberechtigten auf Antrag zur Überbrückung bis zur Auszahlung der Rente oder eines sonstigen monatlichen Einkommens gewähren können. Hierfür sei eine Rechtsänderung erforderlich.

Über eineinhalb Jahre hat das BMAS gegenüber den Ländern nichts unternommen, damit die Behörden das Zuflussprinzip beachten. Einen Gesetzentwurf mit einer entsprechenden Regelung für die Gewährung von Darlehen hat das BMAS bisher ebenfalls nicht vorgelegt.

31.4

Der Bundesrechnungshof fordert eine ordnungsgemäße Einkommensanrechnung bei der Grundsicherung. Er sieht das BMAS in der Pflicht sicherzustellen, dass die Behörden das Zuflussprinzip beachten.

Wenn das BMAS die Möglichkeit schaffen möchte, Leistungsberechtigten durch Darlehensgewährung bestimmte Zahlungen, z. B. Mieten, zu erleichtern, müsste es die dafür erforderliche Gesetzesänderung einleiten.

32 Ausgabe und Abrechnung von Gutscheinen für private Arbeitsvermittlungen wird verbessert
Kat. C

32.0

Das BMAS wird auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes darauf hinwirken, das Verfahren bei der Ausgabe und Abrechnung von Gutscheinen für private Arbeitsvermittlungen zu verbessern. Darüber hinaus will es der „Bund-Länder-Arbeitsgruppe Eingliederung SGB II“ vorschlagen, Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes regelmäßig zu thematisieren.

32.1

Gutscheine für eine private Arbeitsvermittlung

Jobcenter sind als gemeinsame Einrichtungen oder als zugelassene kommunale Träger organisiert. Gemeinsame Einrichtungen betreiben die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und Kommunen zusammen, zugelassene kommunale Träger die jeweilige Kommune allein.

Für die gemeinsamen Einrichtungen hat die Bundesagentur Arbeitshilfen erstellt. Sie enthalten u. a. verbindliche Weisungen zur Rechtsauslegung. Für die zugelassenen kommunalen Träger gibt es Vereinbarungen zur Rechtsanwendung. Dazu zählt die „Gemeinsame Erklärung“ des BMAS und der für die Grundsicherung für Arbeitsuchende zuständigen Ministerien der Länder.

Zu den Aufgaben der Jobcenter gehört es, die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit zu unterstützen. Mit einem Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein für eine private Arbeitsvermittlung (Gutschein) können sich Leistungsberechtigte an private Arbeitsvermittlungen wenden. Diese können mit den Jobcentern abrechnen, wenn sie Leistungsberechtigte erfolgreich vermittelt haben. Die Gutscheine sind Ermessensleistungen der Jobcenter. Personen, die neben dem Arbeitslosengeld Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts erhalten (sog. Aufstocker), gehören zwar in die Zuständigkeit des Jobcenters. Sie haben jedoch bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen einen Rechtsanspruch auf einen Gutschein gegenüber der Agentur für Arbeit (Agentur). In diesen Fällen muss die Agentur den Gutschein ausstellen und die Kosten tragen.

Die Jobcenter legen im Gutschein u. a. seine Gültigkeitsdauer und die Höhe der Vergütung fest. Sie beträgt maximal 2 500 Euro. Die Vermittlung in eine Beschäftigung, der Abschluss eines Arbeitsvertrages und die Aufnahme der Beschäftigung müssen innerhalb der Laufzeit des Gutscheins liegen. Anders ist die Weisungslage, wenn der Gutschein von der Agentur ausgegeben wird: Liegt die Arbeitsaufnahme unmittelbar nach dem Ende der Gültigkeitsdauer, entscheidet die Agentur im Einzelfall, ob die Vergütung gezahlt wird.

Mängel bei Ausgabe und Abrechnung von Gutscheinen

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2013 gemeinsam mit den Prüfungsämtern des Bundes Berlin und München Ausgabe, Einlösung, Abrechnung und Erfolg von Gutscheinen bei den Jobcentern. Dabei stellte er Folgendes fest:

- Die Jobcenter gaben Gutscheine an Personen aus, die nicht zum förderfähigen Personenkreis gehörten.
- Sie vergüteten private Arbeitsvermittlungen, obwohl die Voraussetzungen dafür nicht erfüllt waren. Häufig lag den Jobcentern bei der Prüfung des Vergütungsanspruchs der Arbeitsvertrag nicht vor.
- Trotz Anzeichen für eine missbräuchliche Inanspruchnahme des Gutscheins zahlten Jobcenter die Vermittlungsvergütung, ohne den Sachverhalt weiter aufzuklären.
- Der Rechtsanspruch der Aufstocker gegenüber der Agentur auf einen Gutschein wurde nicht immer beachtet.
- Während der Gültigkeit des Gutscheins betreuten die Jobcenter die Leistungsberechtigten häufig nicht. Anschließend führten sie vielfach kein zeitnahes Beratungsgespräch.
- Ein Teil der Jobcenter erfasste nicht systematisch, wie viele Gutscheine sie insgesamt und an wen sie diese ausgegeben hatten.
- Den Jobcentern war nicht bekannt, wie viele Leistungsberechtigte durch den Gutschein die Hilfebedürftigkeit kurzfristig oder dauerhaft beendeten.

32.2

Der Bundesrechnungshof hat die Feststellungen im Wesentlichen auf unklare Zuständigkeiten, fehlende Fachkenntnis

der Bearbeiterinnen und Bearbeiter, unzureichende Fachaufsicht und eine unterschiedliche Weisungslage zurückgeführt. Er hat dem BMAS empfohlen, die Arbeitsmittel zu überarbeiten, Beschäftigte in den Jobcentern besser zu schulen und seine Fachaufsicht zu verstärken.

Er hält es zudem für erforderlich, dass die Jobcenter sorgfältiger alle Voraussetzungen prüfen, bevor sie die Vermittlungsvergütung auszahlen. Dies gilt insbesondere, wenn ein Missbrauchsverdacht besteht. Sie sollten immer den Arbeitsvertrag einsehen. Bei der Ausgabe von Gutscheinen an Aufstocker ist der Rechtsanspruch gegenüber der Agentur zu beachten.

Die Jobcenter sollten nachhalten, wie erfolgreich die Gutscheine sind. Führen Gutscheine nicht zum Erfolg, sollten sie die Ursachen feststellen und ggf. ihre Strategie zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt anpassen.

Unterschiedliche Regelungen für Agenturen und Jobcenter zu den Vergütungsvoraussetzungen sollten angeglichen werden.

32.3

Das BMAS hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Die Bundesagentur wird ihre Fachlichen Hinweise für die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung überarbeiten. Dabei will sie u. a. klarstellen, dass

- ein Rechtsanspruch auf einen Gutschein gegenüber der Agentur vorrangig ist,
- bei der Abrechnung der Gutscheine der Arbeitsvertrag beizuziehen ist,
- die Vermittlung vergütet werden kann, auch wenn die Leistungsberechtigten ihre Beschäftigung erst unmittelbar nach Ablauf des Gutscheins aufnehmen, und
- die Leistungsberechtigten regelmäßig beraten werden sollen.

Die Bundesagentur hat zudem angekündigt, differenzierte Angaben zur Zahlung und zur Eingliederungsquote auszuweisen. Mit diesen Daten will sie die Wirkung der Gutscheine nachhalten.

Sie wird alle gemeinsamen Einrichtungen über die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes informieren. Die Beschäftigten sollen unterstützt und geschult, die Fachaufsicht intensiviert werden.

Für die zugelassenen kommunalen Träger sollen die Prüfungsergebnisse in die nächste Aktualisierung der „Gemeinsamen Erklärung“ einfließen. Die abschließende Entscheidung obliege aber der zuständigen Arbeitsgruppe. Darüber hinaus will das BMAS darauf hinwirken, dass die Bund-Länder-Arbeitsgruppe aktuelle Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes künftig unter einem gesonderten Tagesordnungspunkt regelmäßig erörtert.

32.4

Der Bundesrechnungshof hält die eingeleiteten und die in Aussicht genommenen Schritte für geeignet, das Verfahren von der Ausgabe bis zur Abrechnung von Gutscheinen und die Wirkung der Gutscheine zu verbessern. Er erwartet, dass sich das BMAS mit Nachdruck für die Berücksichtigung der Prüfungsergebnisse bei der Aktualisierung der „Gemeinsamen Erklärung“ einsetzt. Eine regelmäßige Erörterung aktueller Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes kann dazu führen, dass dessen Erkenntnisse auch bei den zugelassenen kommunalen Trägern konsequenter berücksichtigt werden.

Der Bundesrechnungshof wird prüfen, ob die angekündigten Maßnahmen umgesetzt werden und wirksam sind.

33 Kat. C Berücksichtigung von Einkommen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende vereinfacht

33.0

Das BMAS hat Vorschläge des Bundesrechnungshofes aufgegriffen, um die Berücksichtigung von Einkommen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu vereinfachen. Es beabsichtigt, einen Pauschbetrag für die Absetzung des „Riester-Renten“-Beitrags sowie eine eigenständige Regelung zur vorläufigen Leistungsgewährung im SGB II einzuführen.

33.1

Fehlerhafte Anrechnung von Beiträgen zur „Riester-Rente“

In der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind als Einkommen grundsätzlich alle Einnahmen in Geld oder Geldeswert zu berücksichtigen. Von dem zu berücksichtigenden Einkommen der Leistungsberechtigten sind bestimmte Beträge abzusetzen. Hierzu gehören auch förderfähige Beiträge zur „Riester-Rente“. Bei sehr geringen Einkommen beträgt der monatliche Mindesteigenbeitrag 5 Euro. Darüber hinaus geleistete Beiträge dürfen die Jobcenter nur absetzen, soweit sie eine bestimmte Höhe nicht überschreiten. Diese richtet sich nach dem Einkommensteuergesetz und ist abhängig vom Einkommen der Leistungsberechtigten. Deshalb müssen die Jobcenter in Zweifelsfällen auch deren Einkommen aus dem Vorjahr heranziehen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Jobcenter in mehr als der Hälfte der geprüften Fälle das Einkommen nicht ordnungsgemäß berücksichtigten. So setzten sie Beiträge zur „Riester-Rente“ ohne erforderliche Nachweise ab. Auch prüften sie nicht, ob geltend gemachte Beiträge den förderfähigen Eigenbetrag überstiegen.

Verfahrensfehler bei vorläufigen Bewilligungen

Die Jobcenter können Leistungen vorläufig bewilligen, wenn ihnen die monatliche Höhe des Einkommens bei der Bewilligung noch nicht bekannt ist. Wenn sie bei der endgültigen Bewilligung wegen eines höheren Einkommens einen geringeren Leistungsanspruch feststellen, haben sie die Überzahlung zurückzufordern.

Häufig bewilligten die Jobcenter die Leistungen zur Grundsicherung endgültig, obwohl sie wussten, dass Einkommen in monatlich unterschiedlicher Höhe zufloss. In

anderen Fällen setzten sie fiktiv ein höheres Einkommen an, um Überzahlungen zu vermeiden. Soweit sie die Leistungen vorläufig bewilligten, dokumentierten sie häufig nicht, wie sie ihr Ermessen ausübten. Nach Überprüfung des Einkommens ersetzten einige Jobcenter den vorläufigen nicht durch einen endgültigen Bewilligungsbescheid, ggf. verbunden mit einer gleichzeitigen Rückforderung.

33.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Jobcenter Beiträge zur „Riester-Rente" nur richtig berücksichtigen können, wenn sie die nachgewiesenen Absetzungsbeträge vollständig erfassen und regelmäßig überprüfen. Dieses Vorgehen ist sehr aufwendig. Er hat empfohlen, das Verfahren zu vereinfachen und eine Pauschale abzusetzen.

Das derzeit von den Jobcentern bei schwankendem Einkommen anzuwendende Verfahrensrecht ist kompliziert und fehleranfällig. Vielfach haben die Jobcenter bei der vorläufigen Bewilligung von Leistungen ihr Ermessen fehlerhaft ausgeübt. Oft war nicht erkennbar, ob sie es überhaupt ausgeübt hatten. Soweit die Jobcenter bei endgültigen Bewilligungsbescheiden nicht die Erstattung überzahlter Leistungen anordneten, verursachten Aufhebungs- und Erstattungsbescheide großen Aufwand. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, in das SGB II eine Vorschrift über die vorläufige Bewilligung von Leistungen für die Fälle einzufügen, in denen die Höhe des Einkommens noch nicht feststeht. Dabei sollten die Jobcenter kein Ermessen haben, ob sie Leistungen vorläufig bewilligen.

33.3

Das BMAS hat die Prüfungserkenntnisse und Vorschläge des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Es hat sie in die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Vereinfachung des passiven Leistungsrechts im SGB II eingebracht. Die Arbeitsgruppe hat die Vorschläge angenommen. Sie sollen im Neunten Gesetz zur Änderung des SGB II berücksichtigt werden.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die vorgesehenen gesetzlichen Regelungen zur Rechts- und Verfahrensvereinfachung beitragen. Er erwartet, dass sie sich positiv auf die ordnungsgemäße Gewährung von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II auswirken.

Bundesagentur für Arbeit

34 Kat. C Bundesagentur für Arbeit verbessert ihr Verfahren zur Beteiligung der Beauftragten für den Haushalt

34.0

Die Bundesagentur für Arbeit hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes ihr Regelwerk zur Beteiligung der Beauftragten für den Haushalt an finanzwirksamen Maßnahmen überarbeitet. Um die entscheidungserheblichen Unterlagen für die Beauftragten zu verbessern, erstellte sie Arbeitshilfen zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Außerdem passte sie die Betragsgrenzen an, bei deren Erreichen die Beauftragten für den Haushalt zu beteiligen sind. Damit will die Bundesagentur sicherstellen, dass die Beauftragten bei dem Großteil der Ausgaben ihrer Dienststellen mitwirken.

34.1

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) bestellte für ihre Dienststellen im Bereich der Arbeitsförderung insgesamt 59 Beauftragte für den Haushalt (Beauftragte). Auf Ebene der Agenturen für Arbeit (Agenturen) ist jeweils ein Beauftragter für einen Verbund von mehreren Dienststellen zuständig. Die Beauftragten haben u. a. darauf zu achten, dass die Beschäftigten in den Dienststellen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beachten. Dafür sind die Beauftragten bei allen Maßnahmen von finanzieller Bedeutung zu beteiligen.

Die Bundesagentur hat das Verfahren zur Beteiligung der Beauftragten in internen Haushalts- und Bewirtschaftungsbestimmungen geregelt. Darin setzte sie u. a. fest, ab welchem Betrag die Beschäftigten die Beauftragte oder den Beauftragten ihrer Dienststelle zu beteiligen haben. Für sächliche Beschaffungen hatte die Bundesagentur diese Grenze für alle Verwaltungsebenen der Bundesagentur auf 5 000 Euro festgelegt.

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahr 2014 die Organisation und Aufgabenwahrnehmung der Beauftragten bei der Bundesagentur im Bereich der Arbeitsförderung.

Er stellte fest, dass die Beschäftigten den Beauftragten teilweise keine oder nur unvollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu den geplanten Maßnahmen vorgelegt hatten. Trotz unvollständiger Entscheidungsgrundlagen zeichneten die Beauftragten zumeist ohne Auflagen mit.

Der Bundesrechnungshof stellte weiter fest, dass die Beauftragten in besonderen Dienststellen (z. B. BA-Service-Haus), Regionaldirektionen und Agenturen nur an einem kleinen Teil der Gesamtausgaben mitwirkten. So betrugen die sächlichen Verwaltungsausgaben in einem vom Bundesrechnungshof untersuchten Verbund von fünf Agenturen im Jahr 2013 insgesamt 10,5 Mio. Euro. Der zuständige Beauftragte war im selben Jahr wegen des geringen Finanzvolumens der einzelnen Vorgänge lediglich an 2,7 % der sächlichen Verwaltungsausgaben beteiligt.

Demgegenüber wirkte der Beauftragte in der Zentrale mehrheitlich an Vorgängen mit, die nur einen geringen Anteil an den Gesamtausgaben auf zentraler Ebene hatten. So war er im Jahr 2013 an 559 finanzwirksamen Maßnahmen mit einem Finanzvolumen von insgesamt 2,6 Mrd. Euro beteiligt. Rund drei Viertel dieser Maßnahmen umfassten zusammen lediglich einen Anteil von 2,1 % am Finanzvolumen der Maßnahmen, an denen der Beauftragte beteiligt war.

34.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes haben die Regelungen und Strukturen der Bundesagentur nicht immer eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung der Beauftragten gewährleistet. Die Bundesagentur hatte nicht sichergestellt, dass die Beauftragten über alle Informationen verfügten, die sie für ihre Entscheidung benötigten. So enthielten ihre internen Regelungen nur unvollständige Vorgaben für die Beschäftigten, wann und wie die Wirtschaftlichkeit von finanzwirksamen Maßnahmen konkret zu untersuchen und zu dokumentieren ist. Die Bundesagentur setzte somit die Anforderungen der Bundeshaushaltsordnung (BHO) an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht hinreichend in ihrem Regelwerk um. Zudem fehlte es an objektiven Prüfkriterien für die Beauftragten. Der Bundesrechnungshof hat ferner beanstandet, dass die Betragsgrenzen der Bundesagentur die Mitwirkung der Beauftragten nicht angemessen sicherstellten. So lief bei den besonderen Dienststellen, Regionaldirektionen und Agenturen der Großteil der Ausgaben an der oder dem Beauftragten vorbei. Beim Beauftragten der Zentrale hat der Bundesrechnungshof hingegen das Risiko gesehen, dass dieser unverhältnismäßig häufig mit Beteiligungsvorgängen beschäftigt war. Ihm blieben dadurch kaum Kapazitäten für Maßnahmen mit erheblichem Finanzvolumen sowie für seine Grundsatzaufgaben.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesagentur empfohlen, ihre Regelungen zur Beteiligung der Beauftragten zu überarbeiten. Insbesondere sollte die Bundesagentur

- ihre internen Regelungen so anpassen, dass sie den Anforderungen der BHO an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen entsprechen,
- sicherstellen, dass ihre Beschäftigten diese Vorgaben kennen und anwenden können,
- einheitliche und objektive Prüfkriterien für die Beauftragten festlegen,
- die Betragsgrenzen für die Beteiligung der Beauftragten anpassen sowie
- regeln, wie die Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen auch unterhalb der Betragsgrenzen angemessen überwacht wird.

34.3

Die Bundesagentur hat ihr Regelwerk zur Beteiligung der Beauftragten aufgrund der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes überprüft. Sie hat ihre Haushalts- und Bewirtschaftungsbestimmungen angepasst. Die Aspekte Wirtschaftlichkeit und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung werden jetzt angemessen berücksichtigt. Zudem hat die Bundesagentur ihren Beschäftigten Checklisten zur Verfügung gestellt, anhand derer sie ihre Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dokumentieren sollen. Diese Checklisten sollen zugleich den Beauftragten zur Dokumentation ihrer Entscheidung dienen. Die Bundesagentur hat außerdem angekündigt, ihr Schulungsprogramm zum Thema Wirtschaftlichkeit auszuweiten.

Die Betragsgrenze zur Beteiligung der Beauftragten an Maßnahmen der sächlichen Beschaffung hat die Bundesagentur angepasst. Für die Zentrale hat sie die Betragsgrenze auf 15 000 Euro angehoben. So soll der Beauftragte von der Prüfung von Maßnahmen mit geringer finanzieller Bedeutung entlastet werden. In kleinen und mittleren Dienststellen hat die Bundesagentur die Betragsgrenze auf 3 000 Euro abgesenkt. In großen Dienststellen hat sie diese Grenze bei 5 000 Euro belassen. Hier sei bereits ein Großteil des Ausgabevolumens von der Beteiligung der Beauftragten abgedeckt. Zusätzlich hat die Bundesagentur geregelt, dass die Beauftragten unterhalb der Betragsgrenzen Stichprobenprüfungen durchführen müssen.

34.4

Der Bundesrechnungshof hält die von der Bundesagentur vorgenommenen Änderungen für geeignet, das Verfahren zur Beteiligung ihrer Beauftragten zu verbessern. Nunmehr ist es von zentraler Bedeutung, dass die Beauftragten und die Beschäftigten die neuen Regelungen konsequent umsetzen.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)
(Einzelplan 12)

35 Entwicklung des Einzelplans 12
Kat. A

35.1 Überblick

Das BMVI hat die Aufgabe, die Entwicklung des Verkehrswesens in Deutschland zu gestalten und zu fördern, soweit der Bund zuständig ist. Es ist verantwortlich für den Ausbau und Erhalt der Straßen und der Schienen- und Wasserwege des Bundes, die Binnen- und Seeschifffahrt sowie den Luftverkehr und den Wetterdienst. Seit Ende 2013 ist es auch für die digitale Infrastruktur zuständig, insbesondere für die Telekommunikationswirtschaft und die Breitbandförderung.

Im Haushaltsjahr 2014 betrugen die Gesamtausgaben aus dem Einzelplan 12 22,4 Mrd. Euro. Dies entsprach 7,6 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Schwerpunkte bildeten die Ausgaben für Straßen (7,3 Mrd. Euro), die bundeseigene Eisenbahn und das Bundeseisenbahnvermögen (BEV) (9,7 Mrd. Euro) sowie Wasserstraßen (1,8 Mrd. Euro). Weiterhin stellt der Bund bis Ende 2019 jährlich knapp 1,7 Mrd. Euro für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden zur Verfügung. Außerdem unterstützte er die Länder im Jahr 2014 mit 7,3 Mrd. Euro nach dem Regionalisierungsgesetz, indem er ihnen Einnahmen aus der Energiesteuer zuwies. Diese sogenannten Regionalisierungsmittel für ein ausreichendes Nahverkehrsangebot in den Ländern sind im Einzelplan 60 veranschlagt.

Die Einnahmen im Einzelplan 12 stammten im Jahr 2014 ganz überwiegend aus der Lkw-Maut (4,5 von 5,4 Mrd. Euro).

Der Einzelplan 12 wird mit dem Bundeshaushalt 2016 neu strukturiert (vgl. Vorbemerkung Nr. 5). Tabelle 35.1 gibt einen Überblick über den Einzelplan und zeigt seine wesentlichen Einnahmen- und Ausgabenschwerpunkte. Die Angaben für die Jahre 2014 und 2015 sind an die veränderte Struktur des Jahres 2016 angepasst.

Im Jahr 2015 sind die Ausgabenansätze danach im Vergleich zum Vorjahr (Soll 2014) um 0,4 Mrd. Euro gestiegen. Im Jahr 2016 liegen sie um weitere 1,1 Mrd. Euro höher.

Überdurchschnittliche Ausgabensteigerungen sind im Jahr 2016 insbesondere bei den Bundesfernstraßen vorgesehen. Sie betreffen im Wesentlichen die ÖPP-Projekte, Neu- und Ausbauprojekte sowie Erhaltungsmaßnahmen. Zudem steigen die Ausgaben für das Einziehen der Lkw-Maut. Der geplante starke Ausgabenanstieg bei der digitalen Infrastruktur erklärt sich daraus, dass das BMVI diese relativ neue Schwerpunktaufgabe nunmehr mit entsprechenden Ressourcen unterlegt hat (Näheres hierzu vgl. Nr. 35.2.3).

Bei den Einnahmen hat das BMVI für das Jahr 2016 den Ansatz der von der Deutschen Bahn AG erwarteten Dividende gegenüber dem Vorjahr auf 350 Mio. Euro halbiert. Das BMVI hat mit dem Unternehmen vereinbart, dass das BMVI in Aussicht gestellte zusätzliche Dividendenzahlungen für Investitionen in den Erhalt der Schienenwege einsetzen und damit vollständig in die Eisenbahninfrastruktur reinvestieren wird.

Die im Jahr 2014 veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen von 25,2 Mrd. Euro wurden nur zu 25,6 % (6,5 Mrd. Euro) in Anspruch genommen. Für das Jahr 2015 sind noch höhere Verpflichtungsermächtigungen (27,2 Mrd. Euro) veranschlagt, bevor der Ansatz im Jahr 2016 um gut ein Viertel auf 20,1 Mrd. Euro sinken soll. Zurückzuführen ist diese Entwicklung einerseits auf einmalig erhöhte Verpflichtungsermächtigungen für den Abschluss mehrjähriger Verträge zur Finanzierung von Straßen- (ÖPP-Projekte) und Schieneninfrastruktur (Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung, vgl. dazu Nr. 35.3.2.1).

Tabelle 35.1

Übersicht über den Einzelplan 12
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

	2014 Soll	2014 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf	Veränderung 2015/2016[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	22 861,9	22 350,2	-511,7	23 281,4	24 404,0	*4,8*
darunter:						
• Bundesfernstraßen[c]	7 093,3	7 284,4	191,1	7 230,5	7 965,9	*10,2*
• Eisenbahninfrastrukturunternehmen	4 223,1	4 011,2	-211,9	4 603,4	4 643,5	*0,9*
• Bundeseisenbahnvermögen	5 787,0	5 702,8	-84,2	5 779,8	5 712,1	*-1,2*
• Wasserstraßen	1 993,0	1 844,6	-148,3	2 075,8	2 094,0[d]	*0,9*
• Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	1 672,2	1 611,1	-61,1	1 672,2	1 672,2	*0*
• Digitale Infrastruktur	12,8	1,6	-11,2	6,9	347,8	*4 922,4*
Einnahmen des Einzelplans	5 192,4	5 427,9	235,5	5 833,9	6 018,4	*3,2*
darunter:						
• Lkw-Maut	4 400,0	4 464,3	64,3	4 340,0	4 629,0	*6,7*
• Dividende Deutsche Bahn AG[e]	(525,0)	(200,0)	(-325,0)	700,0	350,0	*-50,0*
Verpflichtungsermächtigungen	25 233,3[f]	6 471,0	-18 762,4	27 189,0	20 070,9	*-26,2*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	22 387	20 220[g]	-2 167	22 434	22 412	*-0,1*

Erläuterungen:
[a] Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2014, Übersicht Nr. 4.9).
[b] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
[c] Einschließlich Erhebungskosten für die Lkw-Maut und Mautharmonisierungsprogramm.
[d] Ohne Ausgaben für die Bundesanstalt für Verwaltungsdienstleistungen. Diese Oberbehörde wurde zum 1. Juli 2013 aus der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes heraus eingerichtet und dort zunächst mitveranschlagt. Mit dem Haushaltsentwurf 2016 erhielt sie ein eigenes Kapitel, vgl. Tabelle 35.2.
[e] Seit dem Haushaltsjahr 2015 im Einzelplan 12 veranschlagt, zuvor im Einzelplan 60. Angaben in Klammern für das Jahr 2014 nachrichtlich.
[f] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[g] Ist-Besetzung am 1. Juni. Hinzu kommen 33 261 zur Deutschen Bahn AG zugewiesene Beamtinnen und Beamte. Vgl. dazu auch die Ausführungen zum BEV in Bemerkung Nr. 1.11.5.

Quelle: Einzelplan 12. Für das Jahr 2014: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2015: Haushaltsplan in der Fassung des Entwurfs des Zweiten Nachtragshaushalts; für das Jahr 2016: Haushaltsentwurf.

Andererseits wurden diese Verpflichtungsermächtigungen zu erheblichen Teilen in den ursprünglich vorgesehenen Haushaltsjahren nicht in Anspruch genommen und daher in den Folgejahren neu veranschlagt (vgl. zum Thema Verpflichtungsermächtigungen Bemerkung Nr. 1.7.1).

Dem BMVI waren im Jahr 2014 insgesamt 61 Behörden (14 Oberbehörden, eine Mittelbehörde und 46 Unterbehörden) nachgeordnet. Daneben beaufsichtigte es das BEV und die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH. Gemeinsam mit den Küstenländern betrieb es zudem das Havariekommando für ein gemeinsames Unfallmanagement auf Nord- und Ostsee. Mehr als die Hälfte aller Planstellen und Stellen (Stellen) in seinem Geschäftsbereich entfielen auf die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV).

Eine Übersicht über den Geschäftsbereich des BMVI gibt Tabelle 35.2.

Tabelle 35.2

Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur im Jahr 2014

Behörde	Einnahmen 2014 (Ist)[a]	Ausgaben 2014 (Ist)[a]	Besetzte Planstellen/Stellen am 1. Juni 2014
	in Mio. Euro		
Ministerium	1,4	156,2	1 110[b]
Straßenverkehr			
• Bundesamt für Güterverkehr	15,7	50,5	645[b]
• Bundesanstalt für Straßenwesen	10,8	47,6	285[b]
• Kraftfahrt-Bundesamt	98,1	69,9	701[b]
Eisenbahnwesen			
• Bundeseisenbahnvermögen	1 583,6[c]	7 290,1	3 317
• Eisenbahn-Bundesamt	28,1	85,1	1 144
Binnenschifffahrt, Seeverkehr und Wasserstraßen			
• Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie[d]	17,1	76,1	676
• Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes[e]	200,0	1777,6	11 565
Luftverkehr und Wetterdienst			
• Luftfahrt-Bundesamt[f]	41,3	61,3	816
• Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung	12,7	6,0	71
• Deutscher Wetterdienst	55,2	307,1	2 120
Verwaltungsdienstleistungen			
• Bundesanstalt für IT-Dienstleistungen	1,2	31,5	121[b]
• Bundesanstalt für Verwaltungsdienstleistungen[g]	-	-	-

Erläuterungen:
[a] Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2014, Übersicht Nr. 4.9).
[b] Hinzu kommt ein im Haushaltsplan 2015 nicht näher bezeichneter Teil der insgesamt 925 besetzten Stellen, die im Jahr 2012 erstmals im Kapitel 1209 (Erhebung und Verwendung der Maut [Bundesfernstraßen]) ausgewiesen waren. Diese Stellen werden überwiegend vom Bundesamt für Güterverkehr bewirtschaftet. Die übrigen Stellen verteilen sich auf das Kraftfahrt-Bundesamt, die Bundesanstalt für Straßenwesen, die Bundesanstalt für IT-Dienstleistungen sowie das Bundesministerium selbst.
[c] Einnahmen des BEV ohne Zuweisungen und Zuschüsse des Bundes.
[d] Mit Bundesstelle für Seeunfalluntersuchung (Kapitel 1208).
[e] Mit Bundesanstalt für Wasserbau, Bundesanstalt für Gewässerkunde und Bundesanstalt für Verwaltungsdienstleistungen (Kapitel 1203).
[f] Mit Dienststelle Flugsicherung und Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung (Kapitel 1216).
[g] Eingerichtet mit Wirkung zum 1. Juli 2013; bis einschließlich 2015 enthalten in den Ansätzen des Kapitels 1203 (vgl. Fußnote e); ab dem Haushaltsjahr 2016 veranschlagt im eigenen Kapitel 1223.

Quelle: Einzelplan 12. Für die Einnahmen und Ausgaben: Haushaltsrechnung; für die Stellenbesetzung: Haushaltsplan 2015.

35.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

35.2.1 Investitionen

54,6 % der Ausgaben des Einzelplans 12 (rund 12,2 von 22,4 Mrd. Euro) wurden im Jahr 2014 für Investitionen verwendet. Damit wies der Einzelplan 12 wie in den Vorjahren die mit Abstand höchsten Investitionsausgaben aller Einzelpläne des Bundeshaushalts aus. Die Investitionsmittel fließen vor allem in den Straßenbau sowie den Erhalt und Ausbau der Schienenwege. Abbildung 35.1 gibt einen Überblick über die Verteilung der Investitionen im Jahr 2014.

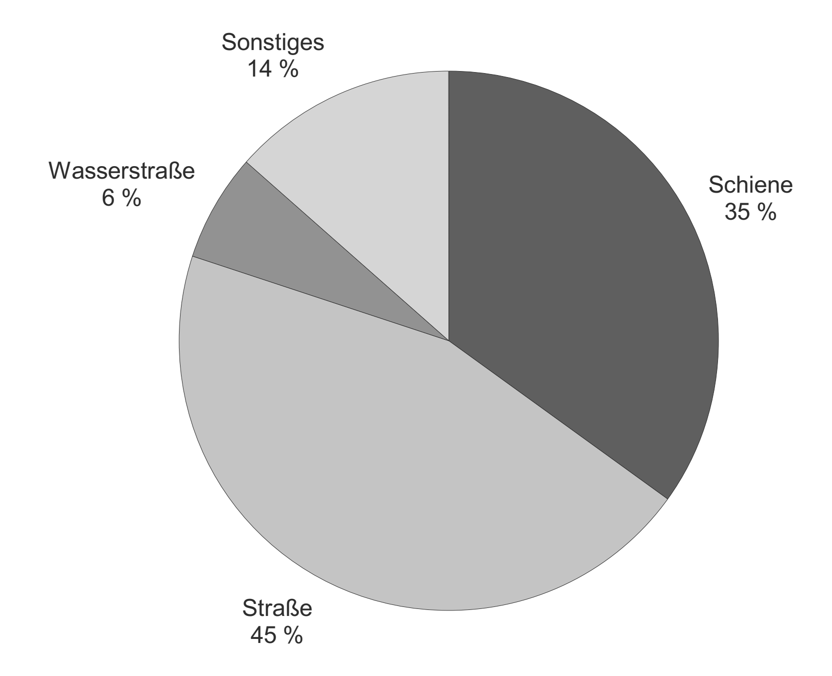
Im November 2014 kündigte die Bundesregierung für die Jahre 2016 bis 2018 ein 10 Mrd. Euro – Programm für Zukunftsinvestitionen an (Zukunftsinvestitionsprogramm 2016 bis 2018). Als Ausgabenschwerpunkte sieht sie die öffentliche Infrastruktur und die Energieeffizienz vor. Haushaltsmittel für die Zukunftsinvestitionen werden zentral im Einzelplan 60 veranschlagt, jedoch von dem jeweils zuständigen Ressort bewirtschaftet. Auf das BMVI sollen in dem genannten Dreijahreszeitraum 4,3 Mrd. Euro entfallen. Sie sind hauptsächlich für Investitionen in die Bundesfernstraßen (1,9 Mrd. Euro), die Bundesschienenwege (1,0 Mrd. Euro), die Bundeswasserstraßen (0,2 Mrd. Euro) und die digitale Infrastruktur (1,1 Mrd. Euro) eingeplant. Bereits mit dem Nachtragshaushalt 2015 sind entsprechende Verpflichtungsermächtigungen ausgebracht worden, um eine konkrete Planungs- und Handlungsgrundlage für das Ressort zu schaffen.

35.2.2 Verkehrsinfrastrukturprojekte

In seinen Bemerkungen 2013 thematisierte der Bundesrechnungshof die Transparenz von Verkehrsinfrastrukturprojekten im Bundeshaushalt (Bundestagsdrucksache 18/111 Nr. 38.2.2, 38.5). Er wies auf erhebliche Defizite hin, die vor allem die Gesamtkostenentwicklung der Projekte betrafen. Auf Bitte des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages berichtete er hierzu in der Folge gesondert. Dabei zeigte er eine Reihe von Möglichkeiten auf, wie die finanzielle Transparenz solcher Projekte erhöht werden kann. Der Bundesrechnungshof schlug u. a. vor, die Abbildung von Verkehrsinfrastrukturprojekten im Bundeshaushalt grundsätzlich verkehrsträgerübergreifend zu vereinheitlichen. Dabei sollte ein bestimmter Mindeststandard der finanzrelevanten Angaben eingehalten werden.

Abbildung 35.1

Verteilung der Investitionen im Jahr 2014



Quelle: Einzelplan 12, Haushaltsrechnung 2014.

Im Oktober 2014 fasste der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages den sogenannten Transparenzbeschluss. Er forderte die Bundesregierung sinngemäß auf, mit Aufstellung des Bundeshaushalts 2016

- die bisherigen Projektübersichten für Straße, Schiene und Wasserstraße zu einer grundsätzlich einheitlichen Anlage „Verkehrswegeinvestitionen des Bundes“ zusammenzuführen und dabei einen bestimmten inhaltlichen Mindeststandard zu gewährleisten;
- das Parlament umgehend zu unterrichten, sobald bei einem Projekt Kostensteigerungen von mehr als 20 % gegenüber dem aktuellen Haushaltsansatz festgestellt werden;
- speziell Wasserstraßenprojekte in geeigneter Form darzustellen, sodass voneinander unabhängige Maßnahmen, die bislang zu einem „Gesamtprojekt“ zusammengefasst sind, künftig einzeln abgebildet werden.

Dieser Beschluss entspricht in wesentlichen Teilen den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

Das BMVI hat hierzu die Struktur einer einheitlichen Anlage Verkehrswegeinvestitionen zum Einzelplan 12 erarbeitet. Im Verfahren zur Aufstellung des Haushalts 2016 hat es inzwischen einen umfangreichen Entwurf dieser Anlage nachgereicht. Zugleich hat es darauf hingewiesen, dass es bis auf Weiteres noch nicht in der Lage sei, die Wasserstraßenprojekte in der geforderten Form darzustellen.

35.2.3 Digitale Infrastruktur

Seit Ende 2013 ist das BMVI für die digitale Infrastruktur zuständig, namentlich für die Telekommunikationswirtschaft und die Breitbandstrategie. Die Bundesregierung beabsichtigt, bis zum Ende des Jahres 2018 die bundesdeutschen Haushalte flächendeckend mit Übertragungsraten von mindestens 50 Megabit pro Sekunde zu versorgen. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass das BMVI für die neue Aufgabe zwar umfängliche neue Strukturen geschaffen habe. Die verfügbaren Ressourcen, z. B. Personal, seien bislang allerdings bescheiden ausgefallen (Bemerkungen 2014, Bundestagsdrucksache 18/3300 Nr. 36.2.1, 36.5). Der Haushalt 2015 sieht lediglich rund 7 Mio. Euro für die digitale Infrastruktur vor, die zu einem erheblichen Teil für das Breitbandbüro des Bundes bereitstehen. Diese von einer Agentur im Auftrag des BMVI betriebene Stelle soll sich u. a. mit den Breitbandeinrichtungen der Länder austauschen, Leitfäden zur digitalen Infrastruktur erarbeiten und Workshops zum Breitbandausbau organisieren.

Im Haushalt 2015 hat das BMVI 20 neue Stellen für die digitale Infrastruktur erhalten. Den Aufbau seiner Abteilung „Digitale Gesellschaft“ hat es mittlerweile weitgehend abgeschlossen. Im Zukunftsinvestitionsprogramm 2016 bis 2018 sind zusätzlich 1,1 Mrd. Euro für den Breitbandausbau vorgesehen. Hinzukommen sollen Einnahmen aus der Versteigerung frei werdender Frequenzen an Betreiber von Mobilfunknetzen (sog. Digitale Dividende II). Der Erlös beläuft sich auf 1,3 Mrd. Euro, die in Raten bis zum Jahr 2017 zu zahlen sind. Nach Abzug von Umstellungs- und Verwaltungskosten soll er hälftig zwischen Bund und Ländern aufgeteilt werden. Im Haushaltsentwurf 2016 weist der entsprechende Einnahmetitel im Einzelplan 12 ein Soll von 333,5 Mio. Euro aus.

Die Mittel sollen vorrangig der Breitbanderschließung bislang unterversorgter Gebiete zugutekommen. Hierzu erarbeitet das BMVI derzeit eine Richtlinie zur Förderung des Breitbandausbaus in der Bundesrepublik Deutschland (Breitbandrichtlinie – Bund).

35.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

35.3.1 Bundesfernstraßen

Der Bund finanziert den Bau, den Erhalt und den Betrieb der Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen). Im Jahr 2014 gab er dafür 7,3 Mrd. Euro aus, davon 5,5 Mrd. Euro für Investitionen. 0,9 Mrd. Euro zahlte er für den Betriebsdienst (z. B. Kontrolle, Wartung und Winterdienst). 0,8 Mrd. Euro kostete es, die Lkw-Maut zu erheben. Die übrigen Mittel erhielten die Straßenbauverwaltungen der Länder, die die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes planen, bauen und betreiben.

Von den Investitionsmitteln flossen 4,8 Mrd. Euro direkt in den Bau und die Erhaltung der Bundesfernstraßen. 57 % (2,7 Mrd. Euro) hiervon gab das BMVI für die Erhaltung und 39 % (1,9 Mrd. Euro) für den Neubau aus. Für weitere 0,2 Mrd. Euro war der Verwendungszweck nicht nach Erhaltung oder Neubau getrennt. Gegenüber dem Jahr 2013 sind die Mittel für die Erhaltung um 0,2 Mrd. Euro gestiegen; der Erhaltungsanteil hat sich damit im Vergleich zum Neubau um 2 % erhöht.

Im Haushalt 2015 sind für die Bundesfernstraßen Gesamtausgaben von 7,2 Mrd. Euro veranschlagt. Die für die Erhaltung eingeplanten Mittel steigen auf 2,8 Mrd. Euro; für den Neubau sind 1,4 Mrd. Euro vorgesehen. Bezogen auf die Investitionssumme von 4,4 Mrd. Euro, die direkt in den Bau und die Erhaltung der Bundesfernstraßen fließt, erhöht sich der Erhaltungsanteil (63 %) gegenüber dem Neubau (32 %) weiter.

Der Bundesrechnungshof hat in den vergangenen Jahren mehrfach darauf hingewiesen, dass der Informationsfluss zwischen den Straßenbauverwaltungen der Länder und dem BMVI erheblich verbessert werden muss (z. B. Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung über das Kostenmanagement im Bundesfernstraßenbau vom 14. April 2014). Dieser Informationsfluss ist eine wesentliche Grundlage für das BMVI, um insoweit die Bundesaufsicht gegenüber den Ländern wahrnehmen zu können. Mehrere IT-Systeme können das unterstützen. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das BMVI diese IT-Systeme bislang nicht ausreichend für seine Aufsichtsaufgaben nutzt:

- Das Controllingsystem Bundesfernstraßenbau CSBF soll Projektdaten für die Ausschreibung, Vergabe und Bauabwicklung von Baumaßnahmen durch die Straßen-

bauverwaltungen erfassen. Das BMVI hat bisher nur die erste Stufe des Controllingsystems (Ausschreibung, Vergabe) eingeführt, obwohl es nach der zugrunde liegenden Planung bereits im Jahr 2014 dessen zweite Stufe (Bauabwicklung) realisieren wollte.

- Das IT-gestützte Verfahren für ein bundesweites Baustellenmanagement auf Bundesfernstraßen soll die verkehrlichen und monetären Auswirkungen von Baustellen aufzeigen. Das BMVI hat es über Jahre nicht erreicht, ein gemeinsames IT-System mit den Ländern zu entwickeln oder sein System auf ein bereits funktionsfähiges Landessystem aufzubauen.
- Das Bauwerks-Management-System BMS dient der Planung von Erhaltungsmaßnahmen für die Ingenieurbauwerke einschließlich Brücken und ist ein Controlling-Instrument zur bundesweiten Steuerung der Erhaltungs- und Finanzierungsprogramme. Es ist bisher nur zum Teil und auch nicht in allen Ländern einsatzfähig. Zu den wesentlichen Eingangswerten hat das BMVI bislang keine einheitlichen Standards vorgegeben.
- Das Verfahrensmanagement für Großraum- und Schwertransporte VEMAGS ist ein bundesweit eingesetztes IT-Verfahren zur Abwicklung des Antrags- und Genehmigungsverfahrens für Schwertransporte. Auf die Daten dieses Programms greift das BMVI bisher nicht zu, obwohl es dessen Entwicklung finanziert hat.

Das BMVI sollte bei seiner Aufsicht verstärkt die vorhandenen IT-Systeme nutzen. Dabei sollte es sicherstellen, dass diese bundesweit eingesetzt, aktualisiert und gepflegt werden. Dazu sollte es auch die zur Anwendung erforderlichen Standards vorgeben.

35.3.2 Schienenwege

35.3.2.1 Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes

Die privatrechtlich organisierten Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes (EIU) sind Eigentümer der Bundesschienenwege, betreiben das Netz und unterhalten es mit eigenen Mitteln. Beim Ausbau und Erhalt gewährleistet der Bund gemäß Artikel 87e Absatz 4 Grundgesetz, dass den Verkehrsbedürfnissen der Allgemeinheit Rechnung getragen wird. Er investiert in die Schienenwege der EIU. Im Jahr 2014 hat er dafür 4 Mrd. Euro ausgegeben. Für das Jahr 2015 sind insgesamt 4,6 Mrd. Euro im Einzelplan 12 veranschlagt.

Der Bund fördert seit dem Jahr 2013 auch den Ausbau und Erhalt von Schienenwegen nicht bundeseigener Eisenbahnen. Er trägt bis zu 50 % der Investitionskosten und stellt hierfür jährlich Baukostenzuschüsse von insgesamt 25 Mio. Euro bereit. Außerdem fördert der Bund die Errichtung, den Ausbau und die Reaktivierung von Gleisanschlüssen privater Unternehmen mit bis zu 14 Mio. Euro jährlich.

Ausbau des Schienenwegenetzes

Das Schienenwegenetz der EIU wird nach dem „Bedarfsplan für die Bundesschienenwege“ ausgebaut. Im Jahr 2014 hat der Bund die Vorhaben des Bedarfsplans mit 934 Mio. Euro bezuschusst. Zusätzlich finanziert er den Bau von Anlagen des Kombinierten Verkehrs. Solche Umschlaganlagen dienen dazu, Güter (insbesondere in Containern) von einem Verkehrsträger auf einen anderen zu verlagern. Die EIU haben die wirtschaftliche und zweckentsprechende Verwendung der Bundesmittel nachzuweisen. Das Eisenbahn-Bundesamt prüft die Finanzierungsanträge und die Verwendungsnachweise für die geförderten Projekte.

Der Bundesrechnungshof hat die Finanzierung der Schienenwege seit der Bahnreform begleitet und dem Parlament über seine Erkenntnisse berichtet (Bundestagsdrucksache 16/840). Er stellte wiederholt fest, dass die EIU Bundesmittel für den Schienenwegebau unwirtschaftlich einsetzten (vgl. Bemerkung Nr. 36; vgl. auch Bemerkungen 2014, Bundestagsdrucksache 18/3300 Nr. 37) oder zweckwidrig verwendeten.

Ersatzinvestitionen

Die EIU erhalten auch Bundesmittel für Ersatzinvestitionen, d. h. für die Erneuerung ihrer Infrastruktur. Hierzu schloss der Bund mit ihnen eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV I) für die Jahre 2009 bis 2014 ab. Seit Januar 2015 gilt die Nachfolgevereinbarung LuFV II für die Dauer von fünf Jahren. Gegen Zuwendungen von jährlich durchschnittlich 3,3 Mrd. Euro haben sich die EIU verpflichtet, ihre Schienenwege in einem durch Qualitätskennzahlen bestimmten Zustand zu erhalten. Im Vergleich zur LuFV I hat der Bund die jährlichen Zuwendungen durchschnittlich um 800 Mio. Euro erhöht. Die Verwendung der Mittel obliegt allein den EIU. Sie müssen nicht mehr im Einzelnen belegen, ob sie die Zuwendungen wirtschaftlich und zweckentsprechend verwenden. Stattdessen haben sie dem Bund jährlich anhand der Qualitätskennzahlen über den Zustand der Schienenwege zu berichten (sog. Outputkontrolle).

Der Bundesrechnungshof hat die Ausgestaltung und Steuerungswirkung der LuFV I und II untersucht. Dabei hat er insbesondere das System der Qualitätskennzahlen und den wirtschaftlichen Mitteleinsatz geprüft. Dem Parlament hat er zuletzt im November 2014 über seine Erkenntnisse zum Vertragsentwurf der LuFV II berichtet. Er ist nach wie vor der Auffassung, dass die für die LuFV II vorgesehenen Qualitätskennzahlen den tatsächlichen Zustand der Schienenwege nicht hinreichend transparent machen. Außerdem fehlen Anreize, die Bundesmittel wirtschaftlich einzusetzen. Des Weiteren gibt es Schwachstellen bei der Finanzierung der Instandhaltung und des Ersatzes der Bahnanlagen.

35.3.2.2 Bundeseisenbahnvermögen

Das Sondervermögen BEV wurde aufgrund des Gesetzes zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen als Rechtsnachfolger der ehemaligen Sonder-

vermögen „Deutsche Bundesbahn“ und „Deutsche Reichsbahn“ am 1. Januar 1994 errichtet. Es hat insbesondere die Aufgabe, das der Deutschen Bahn AG zugewiesene verbeamtete Personal zu verwalten, die Versorgungsbezüge auszuzahlen, die betrieblichen Sozialeinrichtungen weiterzuführen und seine Liegenschaften zu verwalten und zu verwerten. Das BEV hat im Jahr 2014 insgesamt 5,7 Mrd. Euro aus dem Bundeshaushalt erhalten. Davon entfielen u. a. 5,3 Mrd. Euro auf die Erstattung von Verwaltungsausgaben und 0,3 Mrd. Euro auf Zuschüsse zu Rentenleistungen für die Renten-Zusatzversicherung der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See (vgl. zum BEV Bemerkung Nr. 1.11.5).

35.3.3 Bundeswasserstraßen

Der Bund trägt die Verantwortung für Neu- und Ausbau sowie Erhaltung und Betrieb der Bundeswasserstraßen. Hierzu bedient er sich der bundeseigenen WSV mit mehr als 11 000 Beschäftigten. Im Jahr 2014 gab er hierfür insgesamt 1,8 Mrd. Euro aus; für die Jahre 2015 und 2016 sind jeweils 2,1 Mrd. Euro vorgesehen.

Auf Basis von Beschlüssen der zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages aus den Jahren 2011 und 2012 reformiert das BMVI die WSV. So fasste es im Jahr 2013 die sieben früheren Wasser- und Schifffahrtsdirektionen organisatorisch zu einer Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt (GDWS) mit sieben Außenstellen zusammen. Der Aufbau der GDWS als zentrale Mittelbehörde am Standort Bonn wird aus Sicht des BMVI noch Jahre in Anspruch nehmen. Mehr als zwei Jahre nach Einrichtung der Dienststelle ist nur die Ebene der Abteilungsleitungen und Unterabteilungsleitungen vollständig besetzt. Sonstige Dienstposten sind aus Sicht des BMVI am Standort Bonn nur durch freiwillige Versetzungen oder über Ausschreibungen zu besetzen.

U. a. zur künftigen Struktur der heutigen 39 Wasser- und Schifffahrtsämter legte das BMVI mit seinem 6. Bericht zur WSV-Reform im August 2014 einen Zeit- und Maßnahmenplan vor. Danach soll die Anzahl der Ämter bis Ende 2025 auf 18 vermindert, dabei jedoch sämtliche bestehende Standorte erhalten werden. Das BMVI misst in diesem Kontext der Kosten-Leistungsrechnung besondere Bedeutung zu. Im Übrigen geht es davon aus, dass die ursprünglich angestrebte Reduzierung des Personalbestandes der WSV nicht mehr erreichbar ist.

Der Bundesrechnungshof sieht den Stand der Umsetzung der WSV-Reform kritisch. Nachteilig wirkt sich insbesondere der mangelnde Fortschritt beim Aufbau der GDWS aus, weil diese u. a. für die Einführung der für die Reform wichtigen Kosten-Leistungsrechnung zuständig ist. Der Bundesrechnungshof wird seine Prüfungs- und Beratungstätigkeit in diesem Bereich weiter verstärken.

35.4 Wesentlicher Einnahmenbereich: Maut

Seit Anfang 2005 wird in Deutschland die streckenbezogene Autobahnbenutzungsgebühr für schwere Nutzfahrzeuge (Lkw-Maut) erhoben. Die Höhe der Mautsätze muss sich nach dem Recht der Europäischen Union an den tatsächlichen Wegekosten orientieren, d. h. an den Kosten für Bau und Unterhaltung der betreffenden Straßeninfrastruktur. Die Wegekosten enthalten u. a. Kapitalkosten. Da das Zinsniveau in den letzten Jahren gesunken ist, verringern sich die Kapitalkosten und somit die Wegekosten. Der Bund musste deshalb die Mautsätze senken. Mindereinnahmen im Einzelplan 12 konnte das BMVI kompensieren, indem es u. a. seit dem 1. Juli 2015 die Mautpflicht auf weitere 1 100 km Bundesstraßen ausgedehnt hat. Ab 1. Oktober 2015 werden Lkw zudem bereits ab 7,5 Tonnen zulässigem Gesamtgewicht in die Mautpflicht einbezogen. Die Gesamtentwicklung der Mauteinnahmen in den letzten Jahren zeigt Tabelle 35.3.

Tabelle 35.3

Lkw-Mauteinnahmen in den Jahren 2011 bis 2016

Jahr	Soll	Ist	Veränderung zum Vorjahr (Ist)	
	in Mio. Euro			in %
2011	4 637,0	4 477,4	-33,9	*-0,8*
2012	4 610,0	4 362,1	-115,3	*-2,6*
2013	4 523,0	4 391,4	29,3	*0,7*
2014	4 400,0	4 464,3	72,9	*1,7*
2015	4 340,0			
2016	4 629,0			

Quelle: Einzelplan 12. Bis zum Jahr 2014: Haushaltsrechnungen; für das Jahr 2015: Haushaltsplan in der Fassung des Entwurfs des Zweiten Nachtragshaushalts; für das Jahr 2016: Haushaltsentwurf.

Im Jahr 2015 verwendet das BMVI knapp drei Viertel der erwarteten Mauteinnahmen für den Bundesfernstraßenbau (3,1 Mrd. Euro). Von dem restlichen Viertel zahlte es 537 Mio. Euro für den Einzug der Maut an Private.

Die Bundesregierung will verstärkt in die Verkehrswege investieren, um den Standard des Bundesfernstraßennetzes aufrechtzuerhalten. Sie beabsichtigt daher, die Nutzerfinanzierung über die Lkw-Maut hinaus auszuweiten. Vor Einführung einer sogenannten Pkw-Maut sind – nach einer entsprechenden Intervention der EU-Kommission – noch unionsrechtliche Fragen zu klären.

35.5 Ausblick

Der Haushaltsentwurf 2016 und die Finanzplanung bis zum Jahr 2018 weisen einen stetigen Anstieg der Investitionsmittel insbesondere im Verkehrsbereich aus. Maßgeblichen Anteil hieran haben das Zukunftsinvestitionsprogramm 2016 bis 2018 (vgl. Nr. 35.2.1) und das bis ins Jahr 2017 fortwirkende 5 Mrd. Euro – Programm für Verkehrsinfrastrukturinvestitionen (vgl. Bemerkungen 2014, Bundestagsdrucksache 18/3300 Nr. 36.2.2). Hinzu kommen Mittel aus der erweiterten Nutzerfinanzierung der Bundesfernstraßen durch die Ausdehnung der Lkw-Maut. Verglichen mit der bisherigen Finanzplanung stehen so voraussichtlich bereits im Jahr 2016 rund 1 Mrd. Euro mehr für den Verkehrsbereich zur Verfügung. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes kommt es im Interesse der Erhaltung und des Ausbaus der Verkehrsinfrastruktur entscheidend darauf an, nicht nur zusätzliche Investitionsmittel bereitzustellen, sondern die Mittel insgesamt zielgerichtet und wirtschaftlich einzusetzen. Das BMVI bleibt deshalb gefordert, bei der Priorisierung und Realisierung von Verkehrsinfrastrukturprojekten den jeweils aktuellen Bedarf und hier insbesondere das Nutzen-Kosten-Verhältnis zu beachten.

Um diesen Prozess auch parlamentarisch steuern und kontrollieren zu können, ist die Transparenz der Verkehrsinfrastrukturprojekte von zentraler Bedeutung. Die Ansätze des BMVI in der Folge des Transparenzbeschlusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages weisen hier in die richtige Richtung. Es bleibt allerdings unerlässlich, dass das BMVI den Beschluss vollständig umsetzt. Damit ist insbesondere noch die Darstellung der Wasserstraßenprojekte zu verbessern. Der Bundesrechnungshof wird die Bemühungen des BMVI zur Erhöhung der Transparenz weiter begleiten.

Im Bereich der digitalen Infrastruktur erscheinen die nunmehr eingeplanten Ressourcen eher geeignet, den Breitbandausbau in Deutschland voranzubringen. Noch lässt sich nicht prognostizieren, ob die verfügbaren Mittel und das vorgesehene Förderverfahren ausreichen, eine flächendeckende Versorgung mit Bandbreiten von mindestens 50 Megabit pro Sekunde bis zum Jahr 2018 zu erreichen. Wesentlich für den Erfolg wird aber sein, dass das BMVI jetzt zügig die verwaltungsseitigen Voraussetzungen für den tatsächlichen Einsatz der bereitgestellten Bundesmittel schafft.

36 Kat. B Eisenbahn-Bundesamt soll systematisch überzahlte Zuwendungen von Eisenbahninfrastrukturunternehmen zurückfordern
(Kapitel 1222 Titel 891 01)

36.0

Eisenbahninfrastrukturunternehmen haben Kosten gegenüber dem Bund systematisch zu hoch abgerechnet. Seit dem Jahr 2012 verhandelt das Eisenbahn-Bundesamt mit ihnen darüber, wie die Schadenshöhe mit einem Stichprobenverfahren ermittelt werden soll. Mangels Ergebnis forderte es noch keine Mittel zurück.

36.1

Systematische Fehler bei Kostenabrechnungen

Auf der Grundlage von Finanzierungsvereinbarungen erstattet der Bund den Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Unternehmen) zuwendungsfähige Kosten für den Neu- und Ausbau seines Schienenwegenetzes (Baukosten). Zusätzlich zahlt der Bund auf die Baukosten einen prozentualen Aufschlag. Dieser soll die Planungs- und Verwaltungskosten der Unternehmen pauschal abdecken.

Das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) vereinbarte mit den Unternehmen, welche Leistungen zu Bauleistungen und welche zu Planungsleistungen gehören sollten. Diese Festlegungen galten für alle Finanzierungsvereinbarungen.

Die Unternehmen beauftragten Firmen (Auftragnehmer) mit der Bauausführung. Als Vorlage für die Verträge mit den Auftragnehmern verwendeten sie Musterverträge oder andere standardisierte Verträge. In diesen war geregelt, dass die Auftragnehmer ihre Aufwendungen für Planungs- und Verwaltungsleistungen in ihre Baukosten einzurechnen haben. Auf dieser Grundlage rechneten die Unternehmen die Planungs- und Verwaltungsleistungen als Baukosten mit dem Bund ab. Zusätzlich erhielten sie den prozentualen Aufschlag auf die Baukosten. Der Bund berücksichtigte Planungs- und Verwaltungsleistungen dadurch doppelt; dies führte zu erheblichen Überzahlungen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart mehrere Baumaßnahmen, für die Unternehmen Zuwendungen des Bundes erhielten. Er beanstandete seit dem Jahr 2006 mehrfach Überzahlungen und empfahl jeweils, die überzahlten Zuwendungen zurückzufordern. Zudem stellte er fest, dass die Unternehmen nicht nur bei den auf Musterverträgen beruhenden Verträgen, sondern auch bei Liefer- und Dienstleistungsverträgen Planungs- und Verwaltungsleistungen vereinbarungswidrig abrechneten.

Das EBA bestätigte die Feststellungen des Bundesrechnungshofes und teilte seine Bewertung zu den Abrechnungen. Auch nach seiner Auffassung hätten die Unternehmen weder bei den Bau- noch bei den Liefer- und Dienstleistungen Planungs- und Verwaltungskosten zusätz-

lich abrechnen dürfen. Die Musterverträge und die standardisierten Verträge führten zu systematischen Überzahlungen.

Ermittlung der Schadenshöhe und Rückforderung

Das EBA verlangte im Jahr 2012 von den Unternehmen eine Aufstellung aller Bauverträge, die auf den Musterverträgen basierten. Es verfolgte damit das Ziel, die genaue Schadenshöhe zu ermitteln und anschließend die Überzahlungen zurückzufordern. Es schätzte damals den Schaden für den Bund auf einen zweistelligen Millionenbetrag.

Im August 2013 gab das EBA an, es habe von den Unternehmen eine Liste mit 1 100 Bauverträgen erhalten. Für diese Verträge hätten die Unternehmen Zuwendungen des Bundes von 2,3 Mrd. Euro in Anspruch genommen. Es sei ihm aus Kapazitätsgründen nicht möglich, alle Verträge zu überprüfen. Es wolle ein Stichprobenverfahren anwenden und den gesamten Schaden mit einer Hochrechnung ermitteln. Der Bundesrechnungshof gab dem EBA Hinweise zum geplanten Stichprobenverfahren. So teilte er ihm u. a. mit, welche Leistungspositionen der Abrechnungen häufig falsch waren.

Das EBA und die Unternehmen einigten sich noch nicht darüber, wie das Stichprobenverfahren genau ausgestaltet sein soll. Die überzahlten Zuwendungen forderte der Bund noch nicht zurück.

36.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das EBA die Schadenshöhe noch nicht ermittelt und demzufolge die Überzahlungen nicht geltend gemacht hat. Er hat das EBA aufgefordert sich festzulegen, bis wann es die genaue Schadenshöhe ermittelt und die überzahlten Zuwendungen zurückfordert.

36.3

Das BMVI hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass das EBA für die Schadensermittlung Daten von den Unternehmen benötigt. Seit März 2015 liege dem EBA eine „finale“ Liste vor. Diese solle die Grundlage für die stichprobenartige Überprüfung sein. Geplant sei, die Schadenshöhe bis September 2015 zu ermitteln und anschließend die überzahlten Zuwendungen zurückzufordern. Hierzu habe das EBA im Dezember 2014 einen Zeitplan erstellt. Eine Liste der Liefer- und Dienstleistungsverträge liege ihm noch nicht vor. Für diese Verträge gebe es keine Musterverträge. Zudem sei es strittig, ob hier überhaupt ein Systemfehler vorgelegen habe.

Die vom Bundesrechnungshof kritisierte lange Bearbeitungszeit sei durch die „komplexen Sachverhalte“ bedingt. Es könne einen „zweistelligen Millionenbetrag“ als Schadenshöhe nicht bestätigen, da es sich lediglich um eine „Modellschätzung“ des EBA handele. Aussagen zur Schadenshöhe seien erst nach Auswertung der Stichprobe möglich.

Das BMVI hat zudem mitgeteilt, dass die Unternehmen auf Betreiben des EBA die Musterverträge überarbeitet haben.

Auch die Unternehmen haben zu den Ausführungen des Bundesrechnungshofes Stellung genommen. Sie haben darauf hingewiesen, dass sie dem EBA eine Aufstellung mit rund 350 000 Datensätzen zu den Bauverträgen übermittelt hätten. Dafür hätten sie mehr Zeit als vorgesehen benötigt. Die Aufstellung umfasse alle betroffenen Bauverträge seit dem Jahr 2006.

36.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das EBA den Schaden aufarbeiten will. Auch erkennt er an, dass es erfolgreich auf die Überarbeitung der Musterverträge hingewirkt hat. Damit sollte es ihm künftig leichter fallen, bei den Abrechnungen Planungs- und Verwaltungskosten von den Baukosten abzugrenzen.

Ein erster Schritt in die richtige Richtung ist, dass das EBA einen Zeitplan erstellt hat und nun auch Abrechnungen zu Liefer- und Dienstleistungsverträgen untersuchen will. Der Bundesrechnunghof kann nachvollziehen, dass das EBA bei der genauen Ausgestaltung des Stichprobenverfahrens auf die Kooperationsbereitschaft der Unternehmen angewiesen ist. Der Gesamtwert der relevanten Verträge und die hohe Anzahl an Datensätzen verdeutlichen die Dimension der systematischen Fehler. Gerade deshalb hat sich das EBA für ein Stichprobenverfahren entschieden. Dass es dennoch nach mehr als zwei Jahren keine belastbare Schadenshöhe ermittelt hat, ist nicht hinnehmbar.

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des BMVI nicht, bei den Abrechnungen zu den Liefer- und Dienstleistungsverträgen habe es keinen systematischen Fehler gegeben. Denn auch bei diesen Abrechnungen waren die Planungs- und Verwaltungsleistungen doppelt berücksichtigt.

Er erwartet vom BMVI sicherzustellen, dass das EBA betroffene Verträge unverzüglich stichprobenartig überprüft und zusätzlich auch Liefer- und Dienstleistungsverträge berücksichtigt. Die so ermittelten überzahlten Beträge soll es unverzüglich zurückfordern.

In künftigen Vereinbarungen sollte das EBA Sanktionsmöglichkeiten wie z. B. Vertragsstrafen für den Fall vorsehen, dass die Unternehmen systematisch vereinbarungswidrig abrechnen.

37 Kat. B — BMVI entscheidet weiterhin ohne aktualisierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen über Bauvorhaben
(Kapitel 1203)

37.0

Das BMVI führte Neu- und Ausbauvorhaben an Bundeswasserstraßen fort, ohne zugehörige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aktualisiert zu haben. Bereits im Jahr 2012 hatte der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsaus-

schusses des Deutschen Bundestages das BMVI aufgefordert, bei wesentlich veränderten Rahmenbedingungen oder Prognosen die Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahmen zu kontrollieren, bevor es die Fortführung beschließt. Aktuelle Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigen, dass das BMVI nach wie vor ohne aktualisierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen entscheidet, ob es Bauvorhaben weiterführt.

37.1

Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages forderte das BMVI im Jahr 2012 auf, *„künftig bei wesentlich veränderten Rahmenbedingungen oder Prognosen die Wirtschaftlichkeit von Baumaßnahmen zu kontrollieren. Eine Fortführung muss es von dem Ergebnis dieser Untersuchungen abhängig machen.“* Der Beschluss beruhte auf einem Bericht des Bundesrechnungshofes über den Bau eines Schiffshebewerkes. Das BMVI hatte den Bau fortgeführt, obwohl nach neueren Prognosen mit deutlich weniger Verkehr zu rechnen war. Dadurch bestanden starke Zweifel an der Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahme. Ob die Wirtschaftlichkeit weiterhin gesichert war, hatte das BMVI entgegen der Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung nicht untersucht.

Erneute Feststellungen des Bundesrechnungshofes

Auch nach dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses führte das BMVI andere Bauvorhaben bei wesentlich veränderten Rahmenbedingungen ohne fundierten Nachweis der Wirtschaftlichkeit fort. So stimmte das BMVI im Mai 2014 der Verdoppelung der Kosten eines Ausbauvorhabens in dreistelliger Millionenhöhe zu und wies diese im Haushalt 2015 aus. Die Wirtschaftlichkeit schätzte das BMVI ab, ohne die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus dem Jahr 2004 mit allen veränderten Rahmenbedingungen zu aktualisieren. Zunächst gab es an, es werde dies bei der Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans 2015 (BVWP) nachholen. Auf Grundlage der aktuellen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung werde es anschließend das Ausbauvorhaben in ein Verhältnis zu den übrigen Bauvorhaben des BVWP setzen. Eine solche Priorisierung ist aufgrund knapper finanzieller und personeller Ressourcen für die Bundeswasserstraßen erforderlich. Später entschied das BMVI, die Wirtschaftlichkeit des Ausbauvorhabens nicht mehr zu untersuchen.

37.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMVI weiterhin nicht angemessen auf geänderte Rahmenbedingungen oder Prognosen für Bauvorhaben an Bundeswasserstraßen reagiert. Nach wie vor ist nicht sichergestellt, dass aktualisierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die Grundlage für die Entscheidung über die Fortführung sind. So verfügte das BMVI auch im Falle des Ausbauvorhabens über keinen belastbaren Nachweis der Wirtschaftlichkeit, als es die Mehrkosten genehmigte. Damit war es nicht in der Lage, fundiert und unter Berücksichtigung aller eingetretenen Veränderungen über die Fortführung zu entscheiden. Entsprechende Vorgaben des Rechnungsprüfungsausschusses beachtet es damit nicht. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes beeinflussen die veränderten Rahmenbedingungen die Wirtschaftlichkeit des Ausbauvorhabens erheblich.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI aufgefordert, die Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung einzuhalten und den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses zu beachten.

37.3

In seiner Stellungnahme hat das BMVI vorgetragen, es habe bei Genehmigung des Nachtrages für die Mehrkosten „qualitative Aussagen“ zur Wirtschaftlichkeit getroffen. Hierzu habe es in der Genehmigung ausgeführt: *„Insgesamt sollte sich ein Nutzen ergeben, der auch mit den deutlich erhöhten Investitionskosten zu einer wesentlichen volkswirtschaftlichen Rendite in Form des Nutzen-Kosten-Verhältnisses führt, die die Genehmigung dieses Nachtrags rechtfertigt“.*

Das BMVI hat in Aussicht gestellt, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für das Ausbauvorhaben nun doch zu aktualisieren. Das Ausbauvorhaben als solches will es aber nicht innerhalb des BVWP neu priorisieren.

37.4

Der Bundesrechnungshof erkennt zwar die Bereitschaft des BMVI an, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung jetzt doch nachträglich zu aktualisieren. Das ändert aber nichts daran, dass das BMVI erneut gegen das Haushaltsrecht und den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses verstoßen hat. Denn bei Genehmigung der Mehrkosten in dreistelliger Millionenhöhe lag keine fundierte aktualisierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor. Der Bundesrechnungshof hält die *„qualitativen Aussagen“* des BMVI nicht für ausreichend, um als Grundlage für eine Entscheidung über die Fortführung zu begründen. Das BMVI hat lediglich vage abgeschätzt, wie sich das elf Jahre zuvor errechnete Nutzen-Kosten-Verhältnis des Ausbauvorhabens geändert haben könnte.

Im Übrigen muss das BMVI die aktualisierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auch dafür nutzen, das Ausbauvorhaben im Rahmen des BVWP sachgerecht zu priorisieren. Das ist aufgrund der knappen, für die Bundeswasserstraßen verfügbaren Ressourcen unerläßlich.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVI bei allen Bauvorhaben die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aktualisiert, wenn sich Rahmenbedingungen wesentlich geändert haben. Er wird bei seinen weiteren Prüfungsaktivitäten auch im Blick behalten, ob das BMVI den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses nunmehr beachtet.

38 Kat. B Flugsicherung und Aufsicht klar trennen – Interessenkonflikte vermeiden

38.0

Das BMVI nimmt bei der Aufsicht über die Flugsicherung das Risiko von Interessenkonflikten und Zweifeln an der staatlichen Neutralität in Kauf. Es setzt in seinem zuständigen Referat seit über 15 Jahren Beschäftigte einer Flugsicherungs-Organisation ein. Diese unterliegt der staatlichen Aufsicht und steht teilweise im Wettbewerb. Der Einsatz der Beschäftigten entspricht zudem nicht dem Ziel der Europäischen Union, bei der Flugsicherung Regulierungs- und Überwachungsaufgaben von der Abwicklung des Luftverkehrs zu trennen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVI den genannten Einsatz der Beschäftigten so bald wie möglich beendet.

38.1

Flugsicherung im einheitlichen europäischen Luftraum

Die Europäische Union verfolgt seit mehr als zehn Jahren das Ziel, einen einheitlichen europäischen Luftraum zu schaffen. Hierzu will sie u. a. die Flugsicherung europaweit harmonisieren und die Flugsicherungsdienste vereinheitlichen. Letztere dienen der operativen Abwicklung des Luftverkehrs. Zu ihnen gehören z. B. Flugverkehrs-, Kommunikations-, Navigations- und Flugberatungsdienste. Sie werden größtenteils von privatrechtlich organisierten Flugsicherungs-Organisationen geleistet, die der staatlichen Aufsicht unterliegen. Bestimmte Flugsicherungsdienste sollen als nicht hoheitliche Unterstützungen zu Marktbedingungen in Form privatwirtschaftlicher Dienstleistungen erbracht werden. Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, Regulierungs- und Überwachungsaufgaben von der Durchführung der Flugsicherungsdienste zu trennen (Trennung von regulativen und operativen Flugsicherungsaufgaben).

Aufgaben des Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung

Zu diesem Zweck hat der Bund die inländischen regulativen Flugsicherungsaufgaben im Jahr 2009 bei dem neu errichteten Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) konzentriert. Als nationale Aufsichtsbehörde ist das BAF für die staatliche Aufsicht über die zivile Flugsicherung zuständig. Es hat zu überwachen, dass alle in Deutschland tätigen Flugsicherungs-Organisationen die für sie geltenden Vorschriften einhalten. Dazu gehört insbesondere, dass die zur Flugsicherung eingesetzten Systeme, Verfahren und Personen die einschlägigen Sicherheitsanforderungen erfüllen. Um die Unabhängigkeit des BAF zu gewährleisten, ist ausdrücklich vorgesehen, dass es kein Personal einer zu beaufsichtigenden Flugsicherungs-Organisation beschäftigen darf. Für die Rechts- und Fachaufsicht über das BAF ist das Referat „Flugsicherung" des BMVI zuständig.

Externe Beschäftigte im Referat „Flugsicherung" des BMVI

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass in diesem Referat seit über 15 Jahren jeweils für mehrere Jahre ein Beschäftigter einer Flugsicherungs-Organisation mit Fluglotsenausbildung tätig ist. Die Flugsicherungs-Organisation ist privatrechtlich organisiert und gehört dem Bund. Die Beschäftigten werden in der Sachbearbeitung eingesetzt. Sie treten im Innen- wie im Außenverhältnis als Beschäftigte des BMVI auf. Die Flugsicherungs-Organisation bezahlt weiterhin ihr Gehalt. Nach Ende des Entsendezeitraums kehren die meisten Beschäftigten wieder zur Flugsicherungs-Organisation zurück. Nach der Aufgabenbeschreibung sollen sie im BMVI z. B.

- neue Strategien und Konzeptionen für die Flugsicherung sowie fachliche Aspekte bei der Ausarbeitung und Verhandlung von Staatsverträgen bewerten,
- an der Weiterentwicklung luftverkehrsrechtlicher Vorschriften im Bereich der Flugsicherung mitarbeiten,
- Abläufe und Verfahren innerhalb eines bestimmten Luftraums bewerten und die deutschen Interessen in der gemeinsamen europäischen Luftraumstrategie vertreten sowie
- Flugsicherungsthemen im Bund-Länder-Fachausschuss Luftfahrt vorbereiten.

Bei einigen Teilaufgaben (z. B. Luftraumstruktur, Festlegen von Lufträumen) arbeiten sie im Einzelfall als Beauftragte des BMVI mit der entsendenden Flugsicherungs-Organisation zusammen.

Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum Einsatz externer Personen

Unabhängig von dem vorstehenden Sachverhalt befasste sich der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages im Jahr 2008 mit dem Einsatz externer Personen in obersten Bundesbehörden. Er beschloss hierzu, dass

- Einsätze von Externen, die Zweifel an der staatlichen Neutralität aufkommen lassen, nicht akzeptabel sind und
- Einsätze in Bereichen mit dem Risiko von Interessenkonflikten sowie materielle und fachliche Abhängigkeiten ausgeschlossen sein müssen.

38.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass Beschäftigte einer zu beaufsichtigenden Flugsicherungs-Organisation seit Jahren bei der zuständigen obersten Aufsichtsstelle im BMVI tätig sind. Er hat darauf hingewiesen, dass deren Einsatz beim BAF ausdrücklich ausgeschlossen ist und für das Ministerium als vorgesetzte Behörde nichts anderes gelten kann. Die Gefahr von Interessenkonflikten

liegt hier schon angesichts dieser Konstellation auf der Hand. Auch können bei den Aufgaben, die Beschäftigten der Flugsicherungs-Organisation im BMVI übertragen werden, nicht selten deren Unternehmensinteressen berührt sein. Obwohl die Flugsicherungs-Organisation dem Bund gehört, müssen deren Interessen keineswegs immer den Bundesinteressen entsprechen. Denn die Flugsicherungs-Organisation unterliegt nicht nur der staatlichen Aufsicht, sondern betätigt sich zumindest teilweise auch privatwirtschaftlich und wettbewerblich. Außerdem widerspricht es der angestrebten Trennung von regulativen und operativen Flugsicherungsaufgaben, wenn Mitarbeiter einer operativ tätigen Flugsicherungsorganisation im zuständigen Ressort Regulierungsaufgaben wahrnehmen.

Auch unter Wettbewerbsgesichtspunkten hat der Bundesrechnungshof Einwände gegen die genannte Tätigkeit erhoben. Soweit Flugsicherungsdienste zu Marktbedingungen erbracht werden, ist es nicht hinnehmbar, dass Beschäftigte *eines* Anbieters im BMVI am rechtlichen Rahmen des Wettbewerbs mitarbeiten. Dadurch genährte Zweifel an der staatlichen Neutralität sind in besonderem Maße geeignet, das Bundesministerium dem Vorwurf auszusetzen, lobbybeeinflusst zu arbeiten.

38.3

Das BMVI ist der Kritik entgegengetreten. Im Ergebnis betrachtet es die beanstandeten Tätigkeiten der Beschäftigten einer aufsichtsunterworfenen Flugsicherungs-Organisation in seinem für Flugsicherung zuständigen Referat als unbedenklich und unverzichtbar. Im Einzelnen hat es hierzu geltend gemacht:

Die Trennung zwischen Aufsichtsbehörde und Flugsicherungs-Organisation sei gewährleistet, weil deren Beschäftigte nicht im zuständigen BAF, sondern im BMVI tätig seien. Sie würden auch nicht mit den Aufgaben der Rechts- und Fachaufsicht des BMVI über das BAF betraut und könnten diese folglich nicht beeinflussen. Im Übrigen seien dieser Aufsicht durch Recht- und Zweckmäßigkeit klare Grenzen gesetzt.

Zu Interessenkonflikten hätten die kritisierten Tätigkeiten bislang nicht geführt. In den wenigen ggf. kritischen Fällen hätten sich die Beschäftigten der Flugsicherungs-Organisation korrekt verhalten. Im Übrigen seien die Beschäftigten sachbearbeitend tätig und brächten ihre besonderen Fachkenntnisse und Erfahrungen beratend ein. Entscheidungen träfen sie i. d. R. nicht. Selbst wenn im Einzelfall Interessenkonflikte bestünden, könne es daher nicht zu einer Beeinflussung kommen.

Eine Gefährdung des Wettbewerbs bei Flugsicherungsdiensten sei ebenfalls nicht zu befürchten. Für die unternehmerische Betätigung der Flugsicherungs-Organisation sei nicht das Referat „Flugsicherung“ zuständig, sondern die Beteiligungsverwaltung. Die fraglichen Tätigkeiten bezögen sich zudem überwiegend auf die dem Wettbewerb entzogenen Flugverkehrsdienste; relevante Wettbewerbssituationen seien folglich untypisch. Außerdem träfen die Beschäftigten der Flugsicherungs-Organisation auch hier nicht die abschließenden Entscheidungen.

Des Weiteren hat das BMVI auf die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten in der Bundesverwaltung (AVV) hingewiesen. Die AVV schränke die Tätigkeit der Beschäftigten der bundeseigenen Flugsicherungs-Organisation im BMVI nicht ein, weil diese keine externen Personen im Sinne der Vorschrift seien.

Schließlich sieht sich das BMVI außerstande, das nach seiner Einschätzung dringend erforderliche Fachwissen auf andere Weise in seinem Haus vorzuhalten. Die Gehaltsstrukturen des öffentlichen Dienstes ließen es nicht zu, hinreichend qualifizierte Beschäftigte mit Fluglotsenausbildung anderweitig in das Besoldungssystem und die Verwaltungsstrukturen zu integrieren.

38.4

Die Argumentation des BMVI überzeugt den Bundesrechnungshof nicht:

Die Trennung zwischen Aufsichtsbehörde und Flugsicherungs-Organisation wird allenfalls formal gewahrt. Denn bei seiner Fachaufsicht kann das BMVI jede Entscheidung der Aufsichtsbehörde BAF überprüfen und ggf. übersteuern. Zwar ist es hierbei ebenfalls an Recht und Gesetz gebunden. Der Rechtsvollzug eröffnet jedoch nicht selten Beurteilungs- oder Ermessensspielräume, sodass unterschiedliche Entscheidungen in Betracht kommen. Auch wenn die Beschäftigten der Flugsicherungs-Organisation nicht selbst unmittelbar die Fachaufsicht über das BAF führen, ist eine Einflussnahme keineswegs ausgeschlossen. Denn Aufsichtsfälle können in den fachlichen Aufgabenbereich der Beschäftigten fallen oder ihre besonderen Kenntnisse und Erfahrungen benötigen. Entgegen dem europäischen Ziel nehmen hier außerdem Beschäftigte einer operativ tätigen Flugsicherungs-Organisation regulative Flugsicherungsaufgaben wahr.

Die Gefahr von Interessenkonflikten bei der fraglichen Tätigkeit wird nicht dadurch ausgeschlossen, dass bisher nach Aussage des BMVI noch keine offenbar geworden sind oder die Beschäftigten sich im Einzelfall korrekt verhalten haben. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes bedarf es nicht des Nachweises *konkreter* Interessenkonflikte. Vielmehr muss bereits deren strukturelle Möglichkeit vermieden werden, um nicht den Anschein einer unzulässigen Einflussnahme („böser Schein“) zu erwecken. Eine solche Einflussnahme scheidet nicht schon deswegen aus, weil die Beschäftigten „in der Regel“ nicht entscheidungsbefugt sind. Auch die fachlich geprägte, beratende Tätigkeit zur Vorbereitung von Entscheidungen birgt erhebliche Einflussmöglichkeiten, zumal sie häufig mit einem Entscheidungsvorschlag verbunden sein wird.

Aus der Stellungnahme des BMVI zu den möglichen Gefährdungen des Wettbewerbs bei Flugsicherungsdiensten ergibt sich, dass sich die kritisierten Tätigkeiten zumindest *auch* auf wettbewerbsrelevante Sachverhalte erstrecken können. Die Unzuständigkeit des Referates „Flugsiche-

rung“ für die unternehmerische Betätigung der Flugsicherungs-Organisation ändert daran nichts. Entscheidend ist insoweit vielmehr die allgemeine Zuständigkeit für die Aufgabe Flugsicherung, die den Rahmen für den Wettbewerb bei bestimmten Flugsicherungsdiensten einschließt. Auch hier gibt es unabhängig von einer Entscheidungsbefugnis erhebliche Einflussmöglichkeiten der Beschäftigten. Es kommt im Übrigen auch insoweit maßgeblich darauf an, den Anschein einer unzulässigen Einflussnahme zu vermeiden.

Die vom BMVI angeführte AVV schränkt in ihrer derzeitigen Fassung den Einsatz von Beschäftigten bundeseigener Unternehmen in der Tat nicht ein, weil sie nicht als externe Personen gelten. Der Bundesrechnungshof hat diese Ausnahme wiederholt kritisiert und aufgezeigt, dass auch derartige Konstellationen problembehaftet sein können. Er sieht sich darin durch den vorliegenden Fall bestätigt. Es kommt hier jedoch auf die Anwendung der AVV nicht an. Denn diese erlaubt den obersten Bundesbehörden ausdrücklich, für ihren Bereich den Einsatz Dritter weitergehend einzuschränken.

Eine solche Einschränkung ist aus den dargelegten Gründen unerlässlich. Auch nach dem erwähnten Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages ist bereits dem Risiko von Interessenkonflikten sowie Zweifeln an der staatlichen Neutralität entgegenzutreten. Der Einsatz von Beschäftigten einer Flugsicherungs-Organisation im Referat „Flugsicherung“ des BMVI ist unter beiden Gesichtspunkten nicht hinnehmbar.

Eine andere Beurteilung können weder personalwirtschaftliche Erwägungen noch vermeintliche Sachzwänge rechtfertigen. Wenn besondere Fachkenntnisse und Erfahrungen von Fluglotsinnen oder Fluglotsen im BMVI nachweisbar unerlässlich sind, müssen hierfür andere Lösungen gefunden werden. Ggf. sind die haushalterischen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass zwingende Bundesaufgaben rechtsstaatlich einwandfrei von Bundesbediensteten erfüllt werden können.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVI den Einsatz von Beschäftigten einer Flugsicherungs-Organisation in seinem für Flugsicherung zuständigen Referat baldmöglichst beendet.

39 Schienenwegebau: Bund erhält vereinbarungswidrig eingesetzte 320 000 Euro zurück
Kat. C

39.0

Das Eisenbahn-Bundesamt hat 320 000 Euro von einem Eisenbahninfrastrukturunternehmen erfolgreich zurückgefordert. Es ist damit einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt.

39.1

Der Bund erstattet Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Unternehmen) auf vertraglicher Grundlage zuwendungsfähige Bau- und Planungskosten für Baumaßnahmen in seinem Schienenwegenetz. Das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) legte die Einzelheiten zur Zuwendungsfähigkeit in einem Handbuch fest, das zu den vertraglichen Grundlagen gehört.

Die Unternehmen haben die Mittel des Bundes sparsam und wirtschaftlich zu verwenden. Fallen Erlöse an, z. B. aus dem Verkauf von Altmaterial, haben sie diese dem Bund gutzuschreiben.

Ein Unternehmen erneuerte das Gleis zwischen zwei Bahnhöfen und baute neue Weichen ein. Es ließ die Arbeiten von Fachfirmen (Auftragnehmer) ausführen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart die Abrechnung des Unternehmens mit dem Bund. Er stellte fest, dass das Unternehmen

- für nicht zuwendungsfähige Baukosten Bundesmittel in Anspruch nahm,
- sich Leistungen der Auftragnehmer vom Bund erstatten ließ, die diese unvollständig oder mangelhaft erbrachten,
- Material unwirtschaftlich einkaufte und
- Erlöse, die es im Zusammenhang mit den Baumaßnahmen erzielte, dem Bund nicht gutschrieb.

39.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Unternehmen die Bundesmittel nicht sparsam und wirtschaftlich verwendete. Auch hat er kritisiert, dass es die Regelungen des EBA-Handbuches nicht befolgte.

Der Bundesrechnungshof hat das EBA aufgefordert, die zu Unrecht in Anspruch genommenen Bundesmittel vom Unternehmen zurückzufordern.

39.3

Das EBA hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes bestätigt. Es hat die vom Unternehmen vereinbarungswidrig beanspruchten Bundesmittel zurückgefordert. Das Unternehmen hat 320 000 Euro an den Bund zurückgezahlt.

40 Bund spart beim Bundesfernstraßenbau bis zu 8 Mio. Euro durch geänderte Planungen und Kostenbeteiligung Dritter
Kat. C

(Kapitel 1209, 1210)

40.0

Der Bundesrechnungshof prüfte die Planungen für Baumaßnahmen an drei Bundesfernstraßen. Nach seinen Hinweisen haben das BMVI und die Länder Planungen geändert und Dritte an den Kosten beteiligt. Dadurch spart der Bund bis zu 8 Mio. Euro.

40.1

Der Bund trägt die Ausgaben für den Bau der Bundesautobahnen und Bundesstraßen (Bundesfernstraßen). Die Straßenbauverwaltungen der Länder planen und bauen die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes. Sie haben bei der Planung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten und müssen daher die Wirtschaftlichkeit in einem angemessen Verfahren untersuchen. Bei ihren Planungen haben sie zudem andere Träger von Baulasten frühzeitig darauf hinzuweisen, dass sie sich an den Kosten zu beteiligen haben.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Frankfurt am Main und Stuttgart drei Baumaßnahmen an Bundesfernstraßen in den Ländern Bayern und Nordrhein-Westfalen schon während der Planungsphase. Dabei stellte er folgende Mängel fest.

Ortsumgehung der Bundesstraße B 304 Altenmarkt

Die Straßenbauverwaltung Bayern plante für die Ortsumgehung der Bundesstraße B 304 Altenmarkt zwei Kreuzungen mit Landesstraßen und eine Kreuzung mit einer Bundesstraße. Sie sah für die drei Kreuzungen – in einem Fall auf Veranlassung des BMVI – den höchsten Ausbaustandard vor. Sie prüfte nicht, ob auch Kreuzungen mit einem geringeren Standard ausreichend leistungsfähig und sicher gewesen wären.

Bundesstraße B 14 bei Ansbach

Die Straßenbauverwaltung Bayern beabsichtigte, an der Bundesstraße B 14 bei Ansbach eine neue Kreuzung mit zwei Brücken zu bauen. Damit wollte sie mehrere dicht aufeinander folgende Grundstückszufahrten und Kreuzungen zusammenfassen und so die Verkehrssicherheit verbessern. Dabei berücksichtigte sie nicht die kostengünstigste Alternative.

Ausbau der Bundesstraße B 224 zur Bundesautobahn A 52

Die Straßenbauverwaltung Nordrhein-Westfalen sah vor, die Bundesstraße B 224 zur Bundesautobahn A 52 auszubauen und das Autobahnkreuz Essen-Gladbeck mit der A 2 zu erweitern. Drei Brücken und den Ersatzneubau einer Gemeindestraße plante sie breiter als nach den Vorschriften erforderlich. Sie sah zudem abseits von Wohngebäuden Lärmschutzwände und wälle vor, die nach dem Regelwerk nicht notwendig waren. Für drei Brücken über Gewässer plante sie größere Spannweiten als nötig, weil der Eigentümer der Gewässer dies für den gleichzeitigen Ausbau seiner Gewässer forderte. Die Straßenbauverwaltung gab den Forderungen des Eigentümers nach, ohne ihn, wie nach den Richtlinien erforderlich, an den Kosten zu beteiligen.

40.2

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI empfohlen, den geplanten Ausbaustandard der Kreuzungen in Bayern auf die Wirtschaftlichkeit hin überprüfen zu lassen. Er hielt einen geringeren Ausbaustandard der Kreuzungen für angemessen und wirtschaftlich, da auch einfachere Kreuzungen ausreichend leistungsfähig und verkehrssicher sind.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den geplanten Ausbau in Nordrhein-Westfalen auf den technisch und rechtlich notwendigen Umfang zu beschränken. Ferner hat er gefordert, den Eigentümer der Gewässer frühzeitig an den Kosten der Brücken zu beteiligen.

Der Bundesrechnungshof hat in den drei Fällen Einsparmöglichkeiten von insgesamt 8 Mio. Euro aufgezeigt.

40.3

Das BMVI und die Straßenbauverwaltungen haben in den dargestellten Fällen eingeräumt, dass die geplanten Neu- und Ausbauten nicht immer wirtschaftlich waren und rechtliche Vorgaben überschritten. Die Straßenbauverwaltung in Nordrhein-Westfalen hätte die Kostenbeteiligung des Eigentümers der Gewässer mit einplanen müssen. Das BMVI und die Straßenbauverwaltungen haben die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und die Planungen geändert.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMVI und die Straßenbauverwaltungen die Planungen überprüft, ergänzt oder geändert haben. Gegenüber den ursprünglich geplanten Ausführungen spart der Bund in den beanstandeten Fällen bis zu 8 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMVI und von den Straßenbauverwaltungen, bei Planungen von Bundesfernstraßen die Ausbaustandards künftig noch stärker an der Wirtschaftlichkeit auszurichten und rechtliche Vorgaben zu beachten.

41 Kat. C Straßenbauverwaltung hat die Organisation der Vermessung verbessert
(Kapitel 1209 und 1210)

41.0

Die Straßenbauverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes organisatorische Maßnahmen ergriffen, um die Kontrollen von Vermessungen künftig zu verbessern. Hierdurch sollen Vermessungsfehler frühzeitig erkannt und Mehrkosten vermieden werden. Denn in Nordrhein-Westfalen sind durch falsche Vermessungsdaten Mehrkosten von 0,6 Mio. Euro zulasten des Bundes entstanden.

41.1

Die Straßenbauverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen baute in den Jahren 2008 bis 2012 die Bundesautobahn A 2 zwischen Kamen und Hamm von vier auf sechs Fahrstreifen aus. Dabei sollte die Lage der A 2 in dem 5 km langen Bauabschnitt mit vier Brücken beibehalten werden.

Nach Errichten einer Brücke und kurz nach Beginn der Bauarbeiten an drei weiteren Brücken wies ein Bauunternehmen darauf hin, dass die auf der Baustelle durch die Vermessungsabteilung der Straßenbauverwaltung übergebenen Vermessungsdaten nicht mit der Örtlichkeit übereinstimmten. Eine erste Kontrollmessung der Vermessungsabteilung bestätigte die auf der Baustelle übergebenen Vermessungsdaten.

Drei Monate später beanstandete ein weiteres Bauunternehmen die ihm übergebenen Vermessungsdaten. Eine spätere Kontrollmessung zeigte, dass die Vermessungsabteilung sowohl den Bauunternehmen fehlerhafte Vermessungsdaten übergeben als auch bei der ersten Kontrollmessung einen Vermessungsfehler begangen hatte.

Die A 2 wurde in dem Abschnitt um bis zu 0,45 m seitwärts versetzt gebaut, weil die bereits errichtete Brücke außerhalb der vorgesehenen Lage gebaut worden war. Um den verschobenen Abschnitt an die A 2 außerhalb des Abschnittes anzugleichen, musste die Autobahn auf einer Länge von 600 m angepasst werden. Zudem mussten die Bauarbeiten an den drei weiteren Brücken angepasst werden. Dies führte zu Mehrkosten von 0,6 Mio. Euro zulasten des Bundes.

Der Bundesrechnungshof hat bei seiner Prüfung der Baumaßnahme im Jahr 2012 festgestellt, dass die Bauüberwachung der Straßenbauverwaltung – entgegen den einschlägigen Richtlinien – in ihren Bauunterlagen keine Vermessungsnachweise hatte. Die Vermessungsabteilung betraute bis zur späteren Kontrollmessung immer denselben Vermessungsingenieur. Eine Gegenkontrolle, z. B. durch den vorgesetzten Bereichsleiter, unterblieb.

41.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Vermessungsabteilung die einschlägigen Richtlinien nicht ausreichend beachtete. So hatte sie die Vermessungen in den Bauakten nicht nachgewiesen und dokumentiert. Zudem hat die Vermessungsabteilung mit dem Einsatz desselben Vermessungsingenieurs ohne Gegenkontrolle das Vier-Augen-Prinzip nicht beachtet. Dadurch blieben die Vermessungsfehler zunächst unbemerkt und die Straßenbauverwaltung gab den Bauunternehmen eine falsche Lage vor.

Der Bundesrechnungshof hat der Straßenbauverwaltung empfohlen, die bisherige verwaltungsinterne Praxis zu überprüfen und sicherzustellen, dass die Richtlinien beachtet werden. Dazu zählen insbesondere die Einführung des Vier-Augen-Prinzips und die Dokumentation der Vermessungsdaten in der Bauakte. Auch sollte die Bauüberwachung die Vermessungsdaten erhalten, um die Lage von Bauwerken kontrollieren zu können. Der Bundesrechnungshof hat die Straßenbauverwaltung ferner gebeten, ihre Beschäftigten künftig entsprechend zu schulen. Dadurch können Vermessungsfehler frühzeitig erkannt und Mehrkosten vermieden werden.

41.3

Die Straßenbauverwaltung ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Sie hat zusagt, die organisatorischen Abläufe zu ändern und alle Beschäftigten auf das Vier-Augen-Prinzip hinzuweisen. Künftig will sie die Beschäftigten jährlich in den einschlägigen Vorschriften schulen und entsprechende Informationen zum Regelwerk auf ihre Intranet-Seiten stellen. Auch will sie künftig alle Vermessungsdaten der jeweiligen Bauüberwachung vor Ort aushändigen und die Vermessung in den Bauakten dokumentieren.

Der Bundesrechnungshof hält die zugesagten organisatorischen Maßnahmen für geeignet, eine ordnungsgemäße Vermessung von Baustellen und ihre Dokumentation sicherzustellen.

42 Verzicht auf einen Tunnel spart 20 Mio. Euro
Kat. C

42.0

Die Straßenbauverwaltung des Freistaates Bayern wird auf den Bau eines Tunnels verzichten. Dieser sollte einen beschrankten Bahnübergang der Bundesstraße B 304 in St. Georgen ersetzen, an dem nur vier Züge am Tag verkehrten. Durch die Empfehlung des Bundesrechnungshofes spart der Bund 20 Mio. Euro.

42.1

Straßenbauliche Situation

Die Bundesstraßen B 299 und B 304 zwischen Altötting und Traunstein sind Teil einer Verkehrsachse von überregionaler Bedeutung. Ihr Ausbauzustand entspricht nicht den heutigen verkehrstechnischen Anforderungen. Um Orte entlang der beiden Bundesstraßen vom Durchgangsverkehr zu entlasten und Unfallschwerpunkte zu beseitigen, plant die Straßenbauverwaltung des Freistaates Bayern bauliche Veränderungen.

Im Jahr 2006 zunächst Unterführung vorgesehen

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2006 die Planungen zum Um- und Ausbau der B 299 und der B 304 geprüft. Die Straßenbauverwaltung hatte in St. Georgen eine Unterführung vorgesehen, um einen beschrankten Bahnübergang der B 304 zu beseitigen. Die Kosten für diese Maßnahme hatte die Straßenbauverwaltung auf 4,3 Mio. Euro veranschlagt. Der Bundesrechnungshof hatte empfohlen, auf den Umbau des Bahnübergangs zu verzichten, da diesen Kosten kein adäquater Nutzen gegenüberstand:

- Die B 304 war in dem Abschnitt auch ohne Unterführung verkehrssicher und ausreichend leistungsfähig, und
- zum damaligen Zeitpunkt verkehrten vier Züge am Tag auf der Bahnstrecke.

Die Straßenbauverwaltung hatte zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bei der weiteren Planung zu beachten.

Im Jahr 2012 Tunnel geplant

Der Bundesrechnungshof führte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Frankfurt am Main im Jahr 2012 eine Kontrollprüfung durch. Dabei stellte er fest, dass die Straßenbauverwaltung ihre Zusage nicht eingehalten hatte. Statt der Unterführung plante sie nun in St. Georgen einen 390 m langen Tunnel unter der Bahntrasse. Die Kosten für den Umbau des Bahnübergangs hatten sich auf 20 Mio. Euro erhöht.

Grund für die Planung des Tunnels war die Absicht des Bahnstreckenbetreibers, die Anzahl der Zugfahrten unter bestimmten finanziellen Voraussetzungen mittelfristig zu erhöhen. Es gab hierzu keine konkreten Pläne oder schriftliche Vereinbarungen. Trotz dieser vagen Absichtserklärung des Bahnstreckenbetreibers hielt die Straßenbauverwaltung an dem geplanten Tunnel fest. Das BMVI erteilte seine Zustimmung im März 2011. Die Verkehrsbelastung auf der B 304 hatte sich gegenüber dem Jahr 2006 nicht wesentlich verändert, der Zugverkehr war unverändert.

42.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass auch der geplante Tunnel unwirtschaftlich ist. Er hat den beschrankten Bahnübergang auf der B 304 in St. Georgen nach wie vor für verkehrssicher und ausreichend leistungsfähig gehalten. Den hohen Kosten eines Tunnels steht bei nur vier Zügen pro Tag kein ausreichender Nutzen gegenüber. Eine vage Absichtserklärung ohne schriftliche Vereinbarung ist nicht geeignet, den Bau eines Tunnels zu begründen. Bei Erhöhung der Zugfahrten wäre die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit des Tunnels nachzuweisen. Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI empfohlen, auf den Bau des Tunnels zu verzichten.

42.3

Das BMVI hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Es hat zugesagt, die Planung zurückzustellen, bis über die Erhöhung der Anzahl der Zugfahrten entschieden ist. Dadurch spart der Bund derzeit 20 Mio. Euro.

43 Kat. C Straßenbauverwaltungen zahlen 1,5 Mio. Euro an den Bund zurück (Kapitel 1210)

43.0

Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein haben ihre Berechnung der Ausgaben für den Betriebsdienst auf Bundesfernstraßen korrigiert. Zuvor belasteten sie den Bund mit zu hohen Ausgaben. Nach Prüfung durch den Bundesrechnungshof zahlten Nordrhein-Westfalen 1,1 Mio. Euro und Schleswig-Holstein 0,4 Mio. Euro an den Bund zurück.

43.1

Verwaltung der Bundesfernstraßen

Die Ausgaben für den Betriebsdienst auf einer Straße hat der jeweilige Straßenbaulastträger zu tragen. Für Bundesautobahnen und Bundesstraßen (Bundesfernstraßen) liegt die Straßenbaulast beim Bund, für die Landesstraßen beim jeweiligen Land und für die Kreisstraßen beim jeweiligen Kreis. Der Betriebsdienst umfasst die bauliche Unterhaltung, Wartung, Pflege und Kontrolle der Straßen. Die Straßenbauverwaltungen der Länder verwalten die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes und bewirtschaften die dafür bereitgestellten Bundesmittel. Die Verwaltungsausgaben, die bei den Straßenbauverwaltungen entstehen, müssen die Länder tragen.

Das in den Straßenmeistereien eingesetzte Personal der Straßenbauverwaltungen führt den Betriebsdienst auf Bundes-, Landes- und Kreisstraßen (Basisnetz) durch. Die Autobahnmeistereien sind für den Betriebsdienst auf den Bundesautobahnen zuständig. Einige Autobahn- bzw. Straßenmeistereien sind sowohl im Basisnetz als auch auf den Bundesautobahnen für den Betriebsdienst verantwortlich (Mischmeistereien). Die Aufwendungen für den Betriebsdienst im Basisnetz sind in Direkt- und Gemeinschaftsaufwand unterteilt.

43.2

Zuordnung des Gemeinschaftsaufwandes

Gemeinschaftsaufwand sind Aufwendungen für den Betriebsdienst im Basisnetz, die sich nicht unmittelbar einem Straßenbaulastträger zuordnen lassen. Die Straßenbauverwaltungen ermitteln jährlich einen Lohnstundenschlüssel. Sie berechnen dazu die Summe der Lohnstunden, die im Betriebsdienst unmittelbar im Basisnetz anfielen. Die jeweils auf den Bundes-, Landes- und Kreisstraßen geleisteten Lohnstunden setzen sie zu der Summe der Lohnstunden ins Verhältnis. Daraus ergeben sich drei Anteile. Diese bilden die Grundlage, um den Gemeinschaftsaufwand jeweils anteilig dem Bund, dem Land und den Kreisen zuzuordnen.

Fehlerhafte Zuordnung von Lohnstunden

Der Bundesrechnungshof prüfte die dem Bund seit dem Jahr 2004 angelasteten Anteile für den Betriebsdienst auf Bundesfernstraßen in Nordrhein-Westfalen. Er stellte fest, dass die Straßenbauverwaltung in den Jahren 2004 bis 2006 für den Lohnstundenschlüssel nicht nur im Basisnetz geleistete Lohnstunden berücksichtigt hatte. Sie hatte darüber hinaus auch Lohnstunden in den Lohnstundenschlüssel eingerechnet, die auf Bundesautobahnen angefallen waren.

Der Bundesrechnungshof berechnete den Lohnstundenschlüssel und die Beträge überschlägig neu, die der Bund in diesen Jahren für den Betriebsdienst auf Bundesfernstraßen zu tragen hatte. Als Ergebnis stellte er fest, dass der Bund insgesamt zu viel für den Betriebsdienst gezahlt hatte.

Korrekte Zuordnung von Lohnstunden

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass die Straßenbauverwaltung Nordrhein-Westfalen den Lohnstundenschlüssel und den Anteil des Bundes am Gemeinschaftsaufwand der Jahre 2004 bis 2006 neu ermitteln soll. Die zu Unrecht angelasteten Beträge sollte das Land dem Bund erstatten. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof empfohlen, das Land sollte sein Abrechnungssystem korrigieren, um künftig den Gemeinschaftsaufwand entsprechend den Vorgaben abzurechnen.

Erstattung von zu viel gezahltem Gemeinschaftsaufwand

Die Straßenbauverwaltung Nordrhein-Westfalen hat dargelegt, die bemängelte Abrechnungsmethode beziehe sich auf den Bereich der Mischmeistereien. Dies sei eine Sonderform, die im Regelwerk des Bundes bisher überhaupt nicht berücksichtigt werde. Das Land Nordrhein-Westfalen hatte daher zunächst eine Erstattung abgelehnt.

Der Bundesrechnungshof hat seine Forderungen wiederholt. Nach erneuter Prüfung hat das Land schließlich die Feststellungen des Bundesrechnungshofes anerkannt. Es hat den Gemeinschaftsaufwand entsprechend den Vorgaben des Bundes berechnet. Die zu Unrecht dem Bund angelasteten Ausgaben von 1,1 Mio. Euro hat das Land erstattet und sein Abrechnungssystem korrigiert.

43.3

Zuordnung des Direktaufwandes

Direktaufwand sind Aufwendungen für den Betriebsdienst im Basisnetz, die sich einem Straßenbaulastträger zuordnen lassen. Abrechnungsvorschriften geben dabei vor, welcher Direktaufwand vom Bund, den Ländern oder den Kreisen zu tragen ist. Danach müssen die Länder für Schadenersatzansprüche aus Unfällen mit Betriebsdienst-Fahrzeugen im Basisnetz aufkommen. Für Bundesautobahnen treffen die Abrechnungsvorschriften diesbezüglich keine Regelung.

Fehlerhafte Zuordnung von Schadenersatzleistungen

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hamburg die Ausgaben des Bundes für den Betriebsdienst auf Bundesfernstraßen in Schleswig-Holstein der Jahre 2003 bis 2005. Er stellte fest, dass das Land eine eigene Regelung für die Abrechnung von Schadenersatzleistungen aus Unfällen mit Betriebsdienst-Fahrzeugen getroffen hatte. Danach ordnete die Straßenbauverwaltung die Ausgaben für Schadenersatzleistungen aus Unfällen auf Bundesstraßen dem Gemeinschaftsaufwand zu. Bei Unfällen auf Bundesautobahnen lastete sie diese Ausgaben vollständig dem Bund an.

Korrekte Zuordnung von Schadenersatzleistungen

Die Regelung der Straßenbauverwaltung Schleswig-Holstein widersprach den Abrechnungsvorschriften des Bundes. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes sind Schadenersatzzahlungen aus Unfällen mit Betriebsdienst-Fahrzeugen den Verwaltungsausgaben aus der Auftragsverwaltung zuzurechnen. Daher müssen die Länder allein für den Schadenersatz aus solchen Unfällen aufkommen. Dies gilt unabhängig davon, ob sich der Unfall auf einer Bundesstraße oder einer Bundesautobahn ereignet hat. Damit belastete die Straßenbauverwaltung Schleswig-Holstein den Bund mit Ausgaben, die vom Land zu tragen waren.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die Schadenersatzleistungen zu ermitteln, die das Land dem Bund seit dem Jahr 2003 zu Unrecht angelastet hat. Diese sollte das Land dem Bund erstatten. Ferner hat der Bundesrechnungshof empfohlen, dass das Land seine Vorschriften den Vorgaben des Bundes zur Abrechnung von Schadenersatzleistungen anpassen soll.

Erstattung zu Unrecht gezahlter Schadenersatzleistungen

Schleswig-Holstein hatte zunächst eine Erstattung ebenfalls abgelehnt. Nach seiner Rechtsauffassung habe die Abrechnungsvorschrift des Bundes als einseitige Regelung keine Rechtsverbindlichkeit.

Das BMVI hatte dem Land mitgeteilt, dass dessen Auffassung unzutreffend sei. Das Land überprüfte daraufhin seine bisherige Abrechnungspraxis noch einmal rechtlich. Es sicherte im Jahr 2012 zu, eine den Vorgaben des Bundes entsprechende Abrechnungsvorschrift zu erlassen. Die dem Bund zu Unrecht angelasteten Ausgaben hatte es zu diesem Zeitpunkt aber noch nicht erstattet. Der Bundesrechnungshof hat daher im Jahr 2014 dem BMVI empfohlen, die zu Unrecht dem Bund angelasteten Ausgaben zurückzufordern. Das BMVI ist dieser Empfehlung gefolgt.

Das Land hat schließlich im Jahr 2014 eine den Vorgaben des Bundes entsprechende Abrechnungsvorschrift erlassen. Es begleicht seither Schadenersatzleistungen aus Unfällen mit Betriebsdienst-Fahrzeugen bei der Auftragsverwaltung aus Landesmitteln. Es hat die bis einschließlich 2013 dem Bund zu Unrecht angelasteten Ausgaben von 0,4 Mio. Euro erstattet.

43.4

Die Auftragsverwaltung bei den Bundesfernstraßen führt immer wieder zu ungerechtfertigten Belastungen des Bundes. Dies zeigen die beiden vorliegenden Fälle, aber auch zahlreiche weitere Beanstandungen, die Gegenstand früherer Bemerkungen des Bundesrechnungshofes waren, z. B. Bemerkungen 2014, Bundestagsdrucksache 18/3300 Nr. 46 und Bemerkungen 2013, Bundestagsdrucksache 18/111 Nr. 41. Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlich-

keit in der Verwaltung hat zuletzt im Januar 2015 in einem Gutachten auf systembedingte Schwächen der Auftragsverwaltung bei den Bundesfernstraßen hingewiesen und Lösungen aufgezeigt. Dieses Gutachten ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes abrufbar unter http://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv/berichte/sammlung/2015-bwv-bericht-finanzbeziehungen-zwischen-bund-und-laendern.

44 Kat. C Bund spart durch Verzicht auf die Anschlussstelle Edisonstraße in Kiel 3,7 Mio. Euro

(Kapitel 1209 und 1210)

44.0

Das BMVI hat sich nicht an der Finanzierung einer Anschlussstelle der Bundesautobahn A 21 in Kiel beteiligt. Nach einem entsprechendem Hinweis des Bundesrechnungshofes stellte das BMVI fest, dass die Anschlussstelle Edisonstraße für die Bewältigung des Verkehrs nicht notwendig ist. Der Bund spart so 3,7 Mio. Euro. Die Stadt Kiel, die diese Anschlussstelle gewünscht hatte, verzichtete daraufhin auf einen Bau auf eigene Kosten.

44.1

Im Auftrag des Bundes plant die Straßenbauverwaltung des Landes Schleswig-Holstein (Straßenbauverwaltung) den Ausbau der Bundesstraße B 404 zur Bundesautobahn A 21 zwischen Bargteheide und Kiel. Im Jahr 2006 hatte die Straßenbauverwaltung am Stadtrand von Kiel bereits die Anschlussstelle Wellseedamm errichtet. Im daran anschließenden Straßenabschnitt plante sie eine weitere Anschlussstelle (Edisonstraße). Mit ihr wollte die Stadt Kiel vor allem geplante Gewerbegebiete an die Autobahn anbinden. Der Abstand zwischen den beiden Anschlussstellen sollte etwa 400 m betragen.

Das BMVI hatte im Jahr 2008 einem Konzept der Straßenbauverwaltung für die Anschlussstellen zugestimmt. Dieses Konzept enthielt auch die Anschlussstelle Edisonstraße. Die Kosten für ihren Bau sollten zwischen dem Bund und der Stadt Kiel aufgeteilt werden. Der Kostenanteil des Bundes sollte 3,7 Mio. Euro betragen, der Anteil der Stadt Kiel 1,4 Mio. Euro. Für die Anschlussstelle Edisonstraße erwartete die Straßenbauverwaltung allerdings nur eine geringe Verkehrsbelastung. Daher hatte das BMVI die Straßenbauverwaltung aufgefordert, Optimierungsmöglichkeiten zu untersuchen. Die Straßenbauverwaltung ließ daraufhin mehrere Verkehrsgutachten erstellen. Diese kamen zu dem Ergebnis, dass die Anschlussstelle Edisonstraße zur Bewältigung des Verkehrs notwendig sei.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hamburg die Planung. Er stellte fest, dass die Verkehrsgutachten methodische Fehler enthielten. Den Ausgaben des Bundes von 3,7 Mio. Euro stand kein nennenswerter Nutzen gegenüber. Die Verkehrsgutachten konnten daher die zusätzliche Anschlussstelle in nur 400 m Entfernung zu der vorhandenen Anschlussstelle Wellseedamm nicht rechtfertigen.

Im Jahr 2012 stellte die Straßenbauverwaltung anhand eines neuen Gutachtens schließlich fest, dass die Kapazität der Anschlussstelle Wellseedamm mit geringem Aufwand erhöht werden kann. So könnte z. B. die Steuerung der Ampeln verändert werden. Die Anschlussstelle Wellseedamm wäre dann in der Lage, auch den Verkehr aufzunehmen, der für die Anschlussstelle Edisonstraße erwartet wurde.

44.2

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI aufgefordert, die Anschlussstelle Edisonstraße nicht aus Bundesmitteln mitzufinanzieren. Sofern die Stadt Kiel weiter an dem Bau dieser Anschlussstelle festhalten sollte, müsse sie deren Kosten vollständig übernehmen.

44.3

Das BMVI ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat der Straßenbauverwaltung im Jahr 2013 mitgeteilt, dass es dem Bau der neuen Anschlussstelle Edisonstraße nur dann zustimmen werde, wenn die Stadt Kiel hierfür die gesamten Kosten trägt. Der Bund hat so 3,7 Mio. Euro gespart. Die Stadt Kiel hat unter diesen Umständen ebenfalls auf den Bau der Anschlussstelle verzichtet.

45 Kat. C Bund spart über 3,8 Mio. Euro durch Umplanung von Brücken

(Kapitel 1209 und 1210)

45.0

Das BMVI hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes in einem neu geplanten Abschnitt der Bundesautobahn A 39 in Niedersachsen auf eine Radwegunterführung verzichtet und eine Brücke in der Breite um rund 4 m reduziert. Darüber hinaus kamen der Bundesrechnungshof und das BMVI zu dem Ergebnis, eine Talbrücke 50 m kürzer planen zu lassen. Der Bund spart dadurch über 3,8 Mio. Euro.

45.1

Die Straßenbauverwaltung des Landes Niedersachsen (Straßenbauverwaltung) plant im Auftrag des Bundes den Neubau von Teilabschnitten der Bundesautobahn A 39. Im Abschnitt zwischen Wolfsburg und Ehra hatte sie mehrere Brücken und Unterführungen vorgesehen. Für Radfahrer wollte die Straßenbauverwaltung eine Unterführung unter der Autobahn bauen lassen. Die Brücke für einen unbefestigten Wirtschaftsweg sollte gut 10 m breit

werden. Eine knapp 230 m lange Talbrücke über ein Gewässer sollte mehrere Nebenarme dieses Gewässers überqueren. Die Straßenbauverwaltung legte ihre Planung mit diesen Bauwerken dem BMVI zur Zustimmung vor.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hamburg die Planungen für diesen Abschnitt der A 39. Er stellte fest, dass

- nur 600 m nördlich der geplanten Radwegunterführung Kirchweg eine Brücke mit einem Radweg über die Autobahn führen soll,
- für den Wirtschaftsweg nach den Planungsrichtlinien des Bundes eine Brücke von 6 m Breite ausreicht und
- die Nebenarme des Gewässers so verlegt werden können, dass die Talbrücke etwa 50 m kürzer wird.

Parallel zum Bundesrechnungshof prüfte auch das BMVI die von der Straßenbauverwaltung vorgelegte Planung.

45.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Straßenbauverwaltung die zwei Brücken zu großzügig dimensioniert hatte. Außerdem hat er darauf hingewiesen, dass die Unterführung entbehrlich ist.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI empfohlen, auf die unnötige Radwegunterführung zu verzichten und die Breite der Brücke für den Wirtschaftsweg um rund 4 m zu reduzieren. Außerdem sind der Bundesrechnungshof und das BMVI übereinstimmend zu dem Ergebnis gekommen, dass die Talbrücke um rund 50 m verkürzt werden kann.

45.3

Das BMVI ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Die Straßenbauverwaltung hat mittlerweile ihre Planungen überarbeitet. Durch die Änderungen bei den beiden Brücken und der Unterführung spart der Bund mehr als 3,8 Mio. Euro.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)
(Einzelplan 14)

46 Entwicklung des Einzelplans 14
Kat. A

46.1 Überblick

Die Aufgaben der Bundeswehr leiten sich aus den Zielen deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik ab. Hierzu zählen u. a. die Landesverteidigung in der Nordatlantischen Allianz (NATO), die internationale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung einschließlich des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus, die Unterstützung von Bündnispartnern, der Schutz Deutschlands und seiner Bevölkerung, aber auch Hilfeleistungen bei Katastrophen und Unglücksfällen. Die erforderlichen Haushaltsmittel stellt der Einzelplan 14, der sogenannte Verteidigungshaushalt, bereit.

Im Jahr 2010 leitete die Bundesregierung eine umfassende Strukturreform der Bundeswehr ein. Die Neuausrichtung zielt darauf, Aufgaben und Fähigkeiten der Bundeswehr den sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen anzupassen und zugleich eine zielorientierte Steuerung nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit sicherzustellen. Parallelstrukturen sollen beseitigt und Entscheidungsprozesse gestrafft werden.

Im Jahr 2014 entfielen auf den Verteidigungshaushalt 33,1 Mrd. Euro. Für das Jahr 2016 sind Ausgaben von 34,4 Mrd. Euro vorgesehen. Der Verteidigungshaushalt umfasst damit 11 % der Gesamtausgaben des Bundes. Die geplanten Verteidigungsausgaben für das Jahr 2016 liegen um 1 946 Mio. Euro über den im Finanzplan 2014 bis 2018 ursprünglich vorgesehenen Ausgaben. Maßgeblich hierfür ist vor allem die Tarif- und Besoldungsrunde 2014 (818,2 Mio. Euro). Darüber hinaus werden ab dem Jahr 2016 die Ausgaben für den Abbau von Zivilpersonal bei der Umsetzung der Strukturreform der Bundeswehr dauerhaft vom Einzelplan 60 in den Einzelplan 14 umgesetzt (620,5 Mio. Euro). Ferner stehen 302,4 Mio. Euro für Zukunftsinvestitionen zur Verfügung („Globale Mehrausgabe“, vgl. Bemerkung Nr. 2.1.4.1).

Der Einzelplan 14 wird mit dem Bundeshaushalt 2016 neu strukturiert (s. Vorbemerkung Nr. 5). So werden beispielsweise die Beiträge Deutschlands zur NATO und die Ausgaben für europäische und internationale Einrichtungen mit den einsatzbedingten Zusatzausgaben in einem neuen Kapitel zusammengefasst. Die Angaben für die Jahre 2014 und 2015 in Tabelle 46.1 sind an die veränderte Kapitel- und Titelstruktur des Jahres 2016 angepasst.

Der Vergleich zwischen den Soll-Ansätzen und den Ist-Ausgaben des Haushaltsjahres 2014 zeigt einige wesentliche Abweichungen:

- Für militärische Beschaffungen gab das BMVg 762,7 Mio. Euro (17,4 %) weniger aus als geplant. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass sich Vertragsabschlüsse und Leistungserbringung bei der Beschaffung von mehreren Waffensystemen verzögerten. Im Haushaltsvollzug 2014 hat das BMVg die Einsparungen dazu genutzt, die Globale Minderausgabe von 400 Mio. Euro zu erbringen.
- Für die Bundeswehrverwaltung gab das BMVg 864,3 Mio. Euro (25,5 %) mehr aus als veranschlagt. Tarif- und Besoldungserhöhungen führten zu höheren Personalausgaben. Um den Mehrbedarf zu decken, nahm das BMVg Personalverstärkungsmittel aus dem Einzelplan 60 in Anspruch.

Tabelle 46.1

Übersicht über den Einzelplan 14
Bundesministerium der Verteidigung

	2014 Soll	2014 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf	Veränderung 2015/ 2016[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	32 435,4	33 131,1	695,8	32 974,2	34 366,3	*4,2*
darunter:						
• Internationale Verpflichtungen	1 371,2	1 454,2	83,0	1 097,2	974,5	*-11,2*
• Kommandobehörden	8 652,8	8 946,1	293,3	8 721,9	8 227,1[c]	*-5,7*
• Wehrforschung u. Entwicklung	952,4	846,1	-106,3	802,1	697,1	*-13,1*
• Militärische Beschaffungen	4 375,4	3 612,7	-762,7	4 087,8	4 681,8	*14,5*
• Materialerhaltung	2 315,4	2 336,5	21,1	2 477,4	2 625,9	*6,0*
• Sonstiger Betrieb	2 061,7	1 954,5	-107,3	2 128,2	2 205,4	*3,6*
• Unterbringung	4 871,5	4 787,4	-84,0	4 747,0	4 772,4	*0,5*
• Bundesministerium	189,8	195,5	5,8	201,7	193,1	*-4,3*
• Bundeswehrverwaltung	3 393,0	4 257,4	864,3	3 381,7	4 062,0	*20,1*
• Versorgungsausgaben	5 136,0	5 281,9	145,9	5 475,4	5 673,5	*3,6*
Einnahmen des Einzelplans	292,1	719,1	427,0	292,1	242,1	*-17,1*
darunter:						
• Veräußerungserlöse	102,4	189,7	87,3	102,4	102,4	*0,0*
• Heilbehandlung Dritter	79,5	207,3	127,8	79,5	29,5	*-62,9*
• Erstattungen aus internationalen Einsätzen	0,0	81,3	81,3	0,0	0,0	*0,0*
Verpflichtungsermächtigungen	6 109,7[d]	2 540,8	-3 569,0	8 643,7	16 591,7	*92,0*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal[e]	275 496	254 933[f]	-20 563	267 667	261 104	*-2,0*

Erläuterungen: [a] Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2014, Übersicht Nr. 4.9).
[b] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
[c] Ohne Versorgungsausgaben (Titelgruppe 58).
[d] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[e] Ohne Freiwillige und Reservisten.
[f] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 14. Für das Jahr 2014: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2015: Haushaltsplan; für das Jahr 2016: Haushaltsentwurf.

- Einnahmen spielen im Einzelplan 14 eine untergeordnete Rolle. Sie resultieren z. B. aus Heilbehandlungen von Patientinnen und Patienten, die nicht der Bundeswehr angehören. Für das Haushaltsjahr 2014 waren Einnahmen von 292 Mio. Euro vorgesehen. Erzielt wurden 719,1 Mio. Euro und damit 427 Mio. Euro (146,3 %) mehr als geplant. Das BMVg erläuterte die Differenz damit, dass die Einnahmen vorab nur prognostiziert werden können. Für einige Einnahmen seien sogenannte Leertitel vorgesehen. Diese haben keinen Soll-Ansatz, sodass jede Einnahme das Soll übersteigt. Beispielsweise erzielte das BMVg im Jahr 2014 beim Leertitel für Erstattungen bei internationalen Einsätzen Einnahmen von 81,3 Mio. Euro.

- Von den für Verpflichtungsermächtigungen veranschlagten 6,1 Mrd. Euro nahm das BMVg 2,5 Mrd. Euro (41,6 %) in Anspruch. Der Ausnutzungsgrad, also das Verhältnis zwischen den in Anspruch genommenen und den veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen, lag im Gesamthaushalt im selben Zeitraum bei 49 % (vgl. Bemerkung Nr. 1.7.1). Im Haushaltsjahr 2011 betrug der Ausnutzungsgrad im Einzelplan 14 lediglich 18,2 %. Der Bundesrechnungshof hatte dies kritisiert. Im Haushaltsjahr 2012 war der Ausnutzungsgrad auf 55,8 % und im Haushaltsjahr 2013 auf 65,9 % gestiegen. Den erneuten Rückgang begründete das BMVg vor allem mit Verzögerungen bei militärischen Beschaffungen. Hier nahm es nach eigenen Angaben nur rund 22 % der veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch, während bei allen übrigen Verpflichtungsermächtigungen der Ausnutzungsgrad rund 58 % betragen habe.

Der Haushaltsentwurf für das Jahr 2016 weist einige wesentliche Veränderungen gegenüber dem Vorjahr auf:

- Die Titelansätze für die internationalen Verpflichtungen sinken um 122,7 Mio. Euro (11,2 %). Dies ist insbesondere auf sinkende Ausgaben für den Bundeswehreinsatz in Afghanistan zurückzuführen. Zum 31. Dezember 2014 beendete die Bundeswehr den ISAF-Einsatz (International Security Assistance Force). Für die Nachfolgemission zu Ausbildung, Beratung und Training der afghanischen Sicherheitskräfte (Resolute Support) erwartet das BMVg deutlich niedrigere Ausgaben.
- Für Wehrforschung, Entwicklung und Erprobung sind im Jahr 2016 rund 105 Mio. Euro (13,1 %) weniger geplant als im Jahr 2015. Abgesenkt werden sollen insbesondere die Ausgaben für wehrtechnische Forschung und Technologie. Das BMVg will damit Einsparungen bei den Betriebsausgaben und den hoch priorisierten Beschaffungsvorhaben vermeiden. Es geht davon aus, dass es auch mit den niedrigeren Ansätzen seine Forschungs- und Entwicklungsschwerpunkte weiter umsetzen kann.
- Die Ausgaben für militärische Beschaffungen sollen um 14,5 % von 4,1 Mrd. Euro im Jahr 2015 auf 4,7 Mrd. Euro im Jahr 2016 steigen. Höhere Ausgaben sind insbesondere für die Beschaffung von Schiffen (plus 320,7 Mio. Euro), Flugzeugen und Flugkörpern (plus 116,2 Mio. Euro) und die Beschaffung des NATO Hubschraubers 90 (plus 179 Mio. Euro) vorgesehen.
- Die um 679,3 Mio. Euro (20 %) höheren Ausgaben für die Bundeswehrverwaltung resultieren insbesondere daraus, dass Haushaltsmittel für den Abbau von Zivilpersonal ab dem Jahr 2016 nicht mehr im Einzelplan 60, sondern im Einzelplan 14 veranschlagt werden.
- Für das Jahr 2016 sind Einnahmen von 242,1 Mio. Euro und damit 50 Mio. Euro (17,1 %) weniger als im Vorjahr veranschlagt. Bestimmte Mehreinnahmen kann das BMVg zweckgebunden für Mehrausgaben nutzen. Dies gilt beispielsweise für Mehreinnahmen aus der Heilbehandlung Dritter. Hier beträgt der Ansatz für das Jahr 2016 nur 14,3 % der im Jahr 2014 tatsächlich erzielten Einnahmen.
- Die neuen Verpflichtungsermächtigungen sollen im Jahr 2016 um 92 % auf 16 591,7 Mio. Euro steigen. Im Jahr 2016 enden die Verträge mit den Beteiligungsgesellschaften für die IT und das Fuhrparkmanagement der Bundeswehr (vgl. Nr. 46.2.3). Für beide Betreiberlösungen sind jeweils 4 Mrd. Euro neue Verpflichtungen für die Folgelösungen vorgesehen.

46.2 Ausgaben

46.2.1 Ausgabenstruktur

Das BMVg ordnet die Ausgaben des Verteidigungshaushalts vier Ausgabenbereichen zu:

- Zu den Betriebsausgaben (Soll 2016: 20,4 Mrd. Euro, 59,5 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 14) zählen u. a. Ausgaben für das zivile und militärische Personal, für die Materialerhaltung, für Betriebsstoffe und die Bewirtschaftung der Liegenschaften.
- Bei den Betreibermodellen (Soll 2016: 1,7 Mrd. Euro, 5 %) handelt es sich um Kooperationen mit der privaten Wirtschaft, mit deren Hilfe die Bundeswehr z. B. ihren Bedarf an IT-Dienstleistungen und an Mobilität deckt.
- Zu den verteidigungsinvestiven Ausgaben (Soll 2016: 6,5 Mrd. Euro, 19 %) zählen u. a. Ausgaben für militärische Beschaffungen, militärische Anlagen sowie für Forschung, Entwicklung und Erprobung.
- Die Versorgungsausgaben (Soll 2016: 5,7 Mrd. Euro, 16,5 %) dienen der Versorgung ehemaliger Soldatinnen und Soldaten, Beamtinnen und Beamten der Bundeswehr sowie ihrer Hinterbliebenen.

46.2.2 Betriebsausgaben

Die Betriebsausgaben stiegen bis zum Jahr 2013 deutlich an (vgl. Tabelle 46.2). Die Bundeswehr übertrug das Eigentum an ihren inländischen Liegenschaften schrittweise auf die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt). Seitdem zahlt das BMVg Mieten an die Bundesanstalt. Dabei sind die Ausgaben aus dem Einzelplan 14 zugleich Einnahmen der Bundesanstalt und werden im Einzelplan 60 verbucht. Für das Jahr 2016 sind im Einzelplan 14 für diese Mieten 2,6 Mrd. Euro veranschlagt. Diese Haushaltsmittel erhält das BMVg zusätzlich.

Nachdem die Betriebsausgaben in den Jahren 2014 und 2015 nahezu stabil waren, ist für das Jahr 2016 ein erneuter Anstieg vorgesehen. Dies liegt vor allem an steigenden Personalkosten. Diese machen mehr als die Hälfte der Betriebsausgaben aus. Für das Jahr 2016 sind Personalausgaben von 11,5 Mrd. Euro veranschlagt, das sind

Tabelle 46.2

Übersicht über die Entwicklung der Betriebsausgaben im Einzelplan 14

	Haushaltsjahr				
	2012 Soll	**2013 Soll**	**2014 Soll**	**2015 Soll**	**2016 Haushalts-entwurf**
Betriebsausgaben (in Mio. Euro)	18 259,2	19 482,1	19 475,7	19 765,7	20 450,7
Veränderung zum Vorjahr (in %)	*-2,6*	*6,7*	*0,0*	*1,5*	*3,5*

Quelle: Erläuterungen und Vergleiche des BMVg zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts.

1,1 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr. Gleichzeitig sind 2 % weniger Stellen vorgesehen. Die Eckpunkte zur Neuausrichtung der Bundeswehr sehen vor, die Zahl der Stellen für Soldatinnen und Soldaten auf 185 000 und für das zivile Personal auf 56 000 zu reduzieren.

Der Bundesrechnungshof wies in seinen Bemerkungen 2014 (Bundestagsdrucksache 18/3300 Nr. 47) darauf hin, dass eine Reduzierung der Stellen nicht zwangsläufig zu sinkenden Personalausgaben führte. Hauptursache waren Gehaltserhöhungen. Darüber hinaus erhöhte sich der Anteil der Stellen in den oberen Besoldungsgruppen.

46.2.3 Betreibermodelle

46.2.3.1 Überblick

Bei den Betreibermodellen handelt es sich um Beteiligungen des BMVg an privatrechtlichen Unternehmen (Beteiligungsgesellschaften) und um sonstige Kooperationen mit Industrieunternehmen, z. B. zum Chartern von Luft- oder Seetransportkapazitäten. Mithilfe der Betreibermodelle will das BMVg die Fähigkeiten der Wirtschaft nutzen, um Serviceaufgaben in der Bundeswehr besser und wirtschaftlich zu erfüllen. Tabelle 46.3 zeigt die Entwicklung der Ausgaben für Betreibermodelle.

Rund 90 % der Ausgaben sind für die folgenden vier Beteiligungsgesellschaften vorgesehen:

- BWI Informationstechnik GmbH (BWI IT; Soll 2016: 641,5 Mio. Euro),
- BwFuhrparkService GmbH (BwFPS; Soll 2016: 406 Mio Euro),
- HIL Heeresinstandsetzungslogistik GmbH (HIL; Soll 2016: 340 Mio. Euro) und
- LH Bundeswehr Bekleidungsgesellschaft mbH (LHBw; Soll 2016: 144,4 Mio. Euro).

Veranschlagt sind die Entgelte für die Leistungen der Gesellschaften. Ebenfalls aus dem Einzelplan 14 bezahlt wird das Personal, mit dem die Bundeswehr die Gesellschaften unterstützt. Diese Ausgaben sind bei der Preisbildung zu berücksichtigen oder mit den Entgelten zu verrechnen. Alle Gesellschaften, mit Ausnahme der BWI IT, erbringen ihre Leistungen mit mehr Bundeswehrbeschäftigten als mit eigenen Beschäftigten (vgl. Tabelle 46.4). Wegen ihrer privatrechtlichen Eigenständigkeit sind die Gesellschaften bei ihrem eigenen Personal nicht an das öffentliche Besoldungs- und Dienstrecht gebunden.

Tabelle 46.3

Übersicht über die Entwicklung der Ausgaben für Betreibermodelle im Einzelplan 14

	Haushaltsjahr				
	2012 Soll	**2013 Soll**	**2014 Soll**	**2015 Soll**	**2016 Haushalts-entwurf**
Betreibermodelle (in Mio. Euro)	1 556,4	1 617,9	1 579,9	1 657,5	1 720,5
Veränderung zum Vorjahr (in %)	*-2,8*	*4,0*	*-2,3*	*4,9*	*3,8*

Quelle: Erläuterungen und Vergleiche des BMVg zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts.

Tabelle 46.4

Beteiligungsgesellschaften: Zahl der Beschäftigten

	LHBw	HIL	BwFPS	BWI IT
Beschäftigte	**Zahl**[a]			
Eigene	364	410	373	1 153
Von der Bundeswehr gestellte/beigestellte	851	1 453	897	786
Summe	1 215	1 863	1 270	1 939

Erläuterung: [a] Stichtag LHBw, HIL, BwFPS: 31. Dezember 2013; BWI IT: 30. September 2013.
Quelle: BMVg.

Die vier Gesellschaften wurden in den Jahren 2002 bis 2006 gegründet. Die BwFPS war bereits bei ihrer Gründung vollständig im Eigentum des Bundes (Inhouse-Gesellschaft). Die übrigen drei Gesellschaften gründete der Bund mit Partnern aus der Industrie. Inzwischen hat der Bund diese Gesellschaften entweder übernommen oder er plant, sie als Inhouse-Gesellschaften zu übernehmen. Die Aufgaben werden dann zwar weiterhin in privatrechtlicher Organisationsform wahrgenommen, der Bund kann die Gesellschaften jedoch wirksamer steuern und kontrollieren.

In seinem Projekt „Strategie Komplexe Dienstleistungen" analysiert das BMVg, wie es Kooperationen mit privaten Partnern zukünftig gestalten und die Gesellschaften steuern will. Einen Schwerpunkt sieht es darin, das Beteiligungsmanagement zu verbessern.

46.2.3.2 Beteiligungsgesellschaften

BwFuhrparkService GmbH

Die BwFPS vermietet der Bundeswehr ungeschützte handelsübliche Fahrzeuge (Pkw, Lkw, Maschinen) mit und ohne militärische Sonderausstattung. Der Bund hält unmittelbar 75,1 % der Anteile an der Gesellschaft und mittelbar über die Deutsche Bahn AG 24,9 %.

Bei der Gründung der BwFPS im Jahr 2002 verfolgte die Bundeswehr das Ziel, den Fuhrpark der ungeschützten Fahrzeuge zu modernisieren und ein leistungsfähiges Flottenmanagement einzurichten. Die Gesellschaft sollte insbesondere den Bestand an ungeschützten Fahrzeugen der Bundeswehr bis Ende des Jahres 2008 halbieren. Zwar hat die BwFPS eine moderne Fahrzeugflotte aufgebaut, die Reduzierung der Fahrzeuge verzögerte sich jedoch erheblich. Ende des Jahres 2014 wurden bei einer angestrebten Obergrenze von 47 000 ungeschützten Fahrzeugen noch 56 000 Fahrzeuge genutzt.

Ursprünglich plante die Bundeswehr, ausgewählte Leistungen nach einer Übergangszeit auszuschreiben, sodass die BwFPS mit anderen Anbietern im Wettbewerb stünde. Diese Planungen hat die Bundeswehr noch nicht verwirklicht. Außerdem setzt die Bundeswehr teilweise parallel zur BwFPS eigenes Personal ein, um den Fahrzeugeinsatz zu verwalten und zu steuern. Der Bundesrechnungshof empfahl die Auflösung der Parallelstrukturen bei der Bundeswehr. Derzeit lässt das BMVg prüfen, welche Leistungen im Wettbewerb erbracht werden können und wie das Leistungsspektrum der BwFPS angepasst werden kann.

Die Leistungen der BwFPS für die Bundeswehr sind in drei Verträgen geregelt, die am 30. Juni 2016 enden. Nach einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kam das BMVg zu dem Ergebnis, das Vertragsverhältnis zu erneuern.

LH Bundeswehr Bekleidungsgesellschaft mbH

Hauptaufgabe der LHBw ist die Ausstattung der Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr mit Bekleidung und persönlicher Ausstattung, beispielsweise Uniformen. Im Jahr 2002 gründete der Bund die Gesellschaft zusammen mit zwei privaten Unternehmen. Unternehmerisches Risiko und Führung der LHBw sollten bei den privaten Partnern liegen. Der Bund beteiligte sich mit 25,1 % der Anteile an der Gesellschaft.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das BMVg bis zum Jahr 2012 Lieferungen der LHBw veranlasste, die über dem Bedarf der Bundeswehr lagen. Es sicherte so immer wieder den Bestand der LHBw.

Der Bund und seine privaten Partner verfolgten mit der Kooperation von Anfang an auch das Ziel, den Drittkundenmarkt zu erschließen. Hierzu errichtete die LHBw eine 100-prozentige Tochtergesellschaft, die weitere Tochtergesellschaften gründete. Das Drittkundengeschäft führte im Geschäftsjahr 2013 zu einem Verlust von 10,8 Mio. Euro und die Insolvenz drohte. Weil das BMVg die unterbrechungsfreie Versorgung der Soldatinnen und Soldaten mit Bekleidung und persönlicher Ausrüstung gefährdet sah, entschied es, die LHBw und ihre Tochtergesellschaften zu übernehmen. Für das Geschäftsjahr 2014 weist der Jahresabschluss der LHBw voraussichtlich einen Verlust von 25,7 Mio. Euro aus.

Im Juli 2015 erwarb der Bund die Gesellschaftsanteile der privaten Gesellschafter und übernahm die Verbindlichkeiten des LHBw-Konzerns. Für den Kauf und die Folgeausgaben werden im Jahr 2015 57 Mio. Euro aus dem Einzelplan 14 bereitgestellt. Den voraussichtlichen Haushaltsmittelbedarf für das Jahr 2016 schätzte das BMVg im August 2015 auf 16,9 Mio. Euro. Da noch nicht alle Fakten bekannt seien, könnten die Gesamtausgaben des Bundes für die Übernahme noch steigen. Das BMVg beabsichtigt, bis zum Jahr 2020 eine Folgelösung zu erarbeiten.

HIL Heeresinstandsetzungslogistik GmbH

Die HIL soll die Bundeswehr von Aufgaben der Materialerhaltung entlasten. Sie garantiert, ausgewählte Waffensysteme und Geräte des Heeres und der Streitkräftebasis zeit- und bedarfsgerecht instand zu setzen. Dazu gehören insbesondere gepanzerte Rad- und Kettenfahrzeuge. Der Bund (Anteil 49 %) gründete die HIL gemeinsam mit drei Partnern aus der Rüstungsindustrie (Anteil 51 %) im Jahr 2005.

Im Dezember 2011 leitete das Bundeskartellamt ein Entflechtungsverfahren gegen die HIL ein. Das Bundeskartellamt äußerte grundsätzliche Bedenken gegen das Kooperationsmodell der HIL. Die Beteiligung marktstarker Unternehmen der Rüstungsindustrie als Gesellschafter der HIL, die zugleich potenzielle Auftragnehmer waren, hielt das Bundeskartellamt für wettbewerbsbeschränkend. Es beendete das Entflechtungsverfahren, nachdem der Bund zunächst die volle unternehmerische Kontrolle und im Januar 2013 schließlich die Geschäftsanteile der privaten Gesellschafter übernommen hatte. Die HIL ist seitdem eine Inhouse-Gesellschaft des Bundes. Das BMVg untersucht, mit welcher organisatorischen Lösung und mit welchem Leistungsspektrum die Aufgaben nach dem Vertragsende ab dem Jahr 2018 erfüllt werden sollen.

BWI Informationstechnik GmbH

Das BMVg gründete im Jahr 2006 mit zwei industriellen Partnern die BWI IT (Anteil Bund: 50,05 %). Sie soll die nichtmilitärische Informationstechnik (IT) der Bundeswehr modernisieren und betreiben (Projekt HERKULES). Die BWI IT erbringt ihre Leistungen gemeinsam mit einer Service- und einer Systemgesellschaft. Beide gehören zu 100 % einem der beiden industriellen Partner. Alle drei Gesellschaften bilden einen Leistungsverbund mit einheitlichen Prozessen und Steuerungsgremien.

Im Dezember 2016 endet der mit den industriellen Partnern geschlossene Vertrag. Im April 2014 war das BMVg in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu dem Ergebnis gekommen, nach Vertragsablauf alle drei Gesellschaften als Inhouse-Gesellschaften weiterzuführen.

Der Bundesrechnungshof berichtete dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Auswahl einer Folgelösung nachvollziehbar ist. Er wies allerdings darauf hin, dass das BMVg bei der Überwachung der Leistungen von den Berichten der BWI IT abhängig ist. Die bisherigen Steuerungsgremien sind für die Aufgabenerfüllung durch eine Inhouse-Gesellschaft nicht geeignet, da sie vor allem auf einen Interessenausgleich mit den privaten Partnern gerichtet waren.

46.2.3.3 Schlussfolgerungen

Der Bundesrechnungshof hat sich wiederholt zu den Beteiligungsgesellschaften geäußert (z. B. Bemerkungen 2011, Bundestagsdrucksache 17/7600 Nr. 58; Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330 Nr. 58; Bemerkungen 2013, Bundestagsdrucksache 18/111 Nr. 54; Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur HERKULES-Nachfolge, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 2. Mai 2014, im Internet verfügbar unter www.bundesrechnungshof.de). Er hat darauf hingewiesen, dass das BMVg die Aufgaben der Beteiligungsverwaltung nur unzureichend wahrnahm. Er führte dies insbesondere darauf zurück, dass der Bund Auftraggeber und als Gesellschafter des Unternehmens zugleich Auftragnehmer ist und damit in einem Interessenkonflikt steht. Der Bundesrechnungshof leitet aus seinen Prüfungserkenntnissen folgende Handlungsfelder für die weitere Entwicklung ab:

1. Mit der Privatisierung übertrug der Bund auch solche Leistungen auf Dritte, die notwendig sind, um den Grundbetrieb und die Einsatzbereitschaft der Bundeswehr aufrechtzuerhalten. Einen Ausfall der Leistungen kann der Bund daher nicht riskieren. Die Beteiligungsgesellschaften haben gegenüber der Bundeswehr ein Angebotsmonopol. Insbesondere wegen dieser Abhängigkeit hat sich das BMVg folgerichtig zunehmend dafür entschieden, Gesellschaften vollständig in Bundeseigentum zu übernehmen.

Möglichkeiten, mit der Privatisierung marktwirtschaftliche Effizienzpotenziale zu erschließen, blieben ungenutzt. Das BMVg verzichtete beispielsweise bei den nichtmilitärischen handelsüblichen Fahrzeugen auf einen Wettbewerb zwischen der Gesellschaft und anderen Unternehmen, obwohl es sich um marktgängige Leistungen handelte. Unternehmen, die als Monopolisten für die Bundeswehr tätig werden, unterliegen jedoch keinem Wettbewerbs- und Kostendruck.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMVg, zunächst festzulegen, welche Ziele es mit den Dienstleistungen verfolgt. Hierzu sollte es analysieren, welche „Kernleistungen“ für die Einsatzbereitschaft der Bundeswehr unabdingbar sind und wo Schnittstellen zu Dienstleistungen liegen, die am Markt frei verfügbar sind. Auf dieser Grundlage kann es festlegen, welche Leistungen die Bundeswehr künftig selbst übernehmen muss, welche Leistungen Inhouse-Gesellschaften erbringen können und welche Leistungen bei Dritten beschafft werden sollen. Außerdem ist es nur so möglich, die notwendigen Personalressourcen bei der Bundeswehr und bei den Gesellschaften zu bestimmen.

2. Die Verlagerung von Aufgaben auf Private geht meist einher mit dem Verlust interner Kompetenzen. Der öffentliche Auftraggeber ist häufig nicht mehr in der Lage, die Aufgaben kurzfristig selbst wahrzunehmen. Mit fortdauernder Kooperation geht sogar die Fähigkeit verloren, die Qualität der Leistung des Kooperationspartners zu bewerten und abzunehmen. Die Bundeswehr sollte daher bei der Weiterentwicklung auch berücksichtigen, wie sie ihr eigenes Wissen erhalten kann, unwirtschaftliche Parallelstrukturen aber vermeidet.

3. Um die Verfügbarkeit der Dienstleistungen zu sichern und die Leistungen jederzeit dem Bedarf anpassen zu können, muss das BMVg bei den Gesellschaften über angemessene Kontrollmöglichkeiten verfügen. In der Vergangenheit konnte das BMVg vielfach nicht erkennen, ob die Gesellschaften die Leistungen wirtschaftlich erbracht hatten. Es war im Wesentlichen auf Auskünfte und Berichte der Unternehmensleitungen angewiesen. Künftig sollte das BMVg unmittelbar auf die Daten und das Berichtswesen der Gesellschaften zugreifen können. Nur so kann es einschätzen, ob die Ziele erreicht und die Leistungen dabei wirtschaftlich und mit ausreichender Qualität erbracht werden. Der Erfolg der weiteren Entwicklung wird davon abhängen, dass das BMVg sich eine handlungsfähige Steuerungsorganisation aufbaut.

4. Um die Wirtschaftlichkeit der Betreibermodelle umfassend beurteilen zu können, ist eine verlässlichere Grundlage erforderlich. Der Bundesrechnungshof wies bereits im Jahr 2011 darauf hin, dass die Bundeswehr die Arbeit der Gesellschaften mit erheblichem Aufwand unterstützt. Aktuelle Prüfungserkenntnisse zur BWI IT bestätigen, dass die Bundeswehr den Umfang dieser Unterstützungsleistungen nach wie vor nicht konsequent erfasst.

5. Der Bundesrechnungshof muss umfassende Prüfungsrechte bei den Gesellschaften haben, um das Parlament unabhängig informieren zu können. Seine Rechte zur Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung können in der Satzung der Inhouse-Gesellschaften oder durch eine Prüfungsvereinbarung festgelegt werden. Vereinbarungen bestehen bereits für die BwFPS und die HIL. Das BMVg beabsichtigt, in der künftigen Satzung der LHBw und in den Gesellschaftsverträgen der BWI IT sowie der Service- und der Systemgesellschaft vorzusehen, dass der Bundesrechnungshof die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gesellschaften prüfen kann.

46.2.4 Verteidigungsinvestive Ausgaben

Nach der BHO sind Ausgaben mit militärischem Bezug keine Investitionen, sondern konsumtive Ausgaben. Die Bundeswehr bezeichnet sie dennoch als Investitionen, um der Kategorisierung der Verteidigungsausgaben auf NATO-Ebene zu entsprechen. Der Bundesrechnungshof behält im Folgenden die bisher vom BMVg verwendete Bezeichnung „verteidigungsinvestive Ausgaben“ bei.

Die verteidigungsinvestiven Ausgaben sollen im Jahr 2016 um 446,5 Mio. Euro (7,3 %) gegenüber dem Vorjahr steigen. Sie erreichen damit in etwa das Niveau des Jahres 2014 (vgl. Tabelle 46.5). Ursache für den Anstieg sind die geplanten Mehrausgaben für militärische Beschaffungen (vgl. Nr. 46.1).

46.2.5 Versorgungsausgaben

Die Versorgungsausgaben werden im Jahr 2016 mit 5,7 Mrd. Euro um 1 Mrd. Euro (rund 21 %) höher sein als im Jahr 2012 (4,7 Mrd. Euro). Sie sind kontinuierlich gestiegen. Das BMVg begründet dies vor allem mit höheren Ausgaben je Versorgungsfall und einer größeren Zahl an Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern. Hierzu trug auch die Möglichkeit bei, Personal nach dem Reformbegleitprogramm vorzeitig in den Ruhestand zu versetzen.

46.3 Ausblick

Der Finanzplan sieht für den Einzelplan 14 nach der deutlichen Ausgabensteigerung im Jahr 2016 für die Jahre 2017 bis 2019 geringere Steigerungen vor (vgl. Tabelle 46.6).

Bis zum Jahr 2018 sollen die Ausgaben für militärische Beschaffungen prozentual jährlich stärker steigen als der Einzelplan 14 insgesamt. Für Forschung und Entwicklung sollen die Ausgaben ab dem Jahr 2017 überdurchschnittlich steigen.

Tabelle 46.5

Übersicht über die Entwicklung der verteidigungsinvestiven Ausgaben im Einzelplan 14

	Haushaltsjahr				
	2012 Soll	**2013 Soll**	**2014 Soll**	**2015 Soll**	**2016 Haushalts-entwurf**
Verteidigungsinvestive Ausgaben (in Mio. Euro)	7 363,9	7 120,5	6 643,8	6 075,6	6 521,5
Veränderung zum Vorjahr (in %)	*0,2*	*-3,3*	*-6,7*	*-8,6*	*7,3*

Quelle: Erläuterungen und Vergleiche des BMVg zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts.

Tabelle 46.6

Übersicht über die Entwicklung des Einzelplans 14

	Haushaltsjahr				
	2015 Soll	**2016 Haushaltsentwurf**	**2017 Finanzplan**	**2018 Finanzplan**	**2019 Finanzplan**
Einzelplan 14 (in Mio. Euro)	32 974,2	34 366,3	34 911,6	35 028,2	35 176,5
Veränderung zum Vorjahr (in %)	*1,7*	*4,2*	*1,6*	*0,3*	*0,4*

Quelle: Einzelplan 14. Für das Jahr 2015: Haushaltsplan; für das Jahr 2016: Haushaltsentwurf; für die Jahre 2017 bis 2019: Finanzplan.

Aus dem internationalen Umfeld sind für Deutschland und die Bundeswehr in den vergangenen Jahren neue Anforderungen entstanden. Das BMVg hält es für erforderlich, die Bundeswehr mittelfristig so auszustatten, dass sie ihren Einsatz- und Ausbildungsauftrag besser erfüllen kann. Dazu sollen die Streitkräfte schneller als bisher über einsatzfähige Waffensysteme und anderes Gerät verfügen und schneller einsatzbereit sein. Die Materialerhaltung soll verbessert und die Ausrüstung modernisiert werden. Derzeit ist noch nicht absehbar, welche Auswirkungen dies im Finanzplanungszeitraum auf das Volumen des Einzelplans 14 haben wird.

In den vergangenen Jahren sind die Ausgaben für die Materialerhaltung trotz sinkender Bestände an Luftfahrzeugen, Landfahrzeugen, Schiffen und Booten gestiegen (vgl. Bemerkungen 2013, Bundestagsdrucksache 18/111 Nr. 50). Die Personalausgaben sind trotz Strukturreform nicht gesunken (vgl. Bemerkungen 2014, Bundestagsdrucksache 18/3300 Nr. 47). Setzen sich diese Entwicklungen fort, wird für verteidigungsinvestive Ausgaben wenig Spielraum bleiben.

47 Teure Zwischenstationierung trotz Hinweis auf günstigere Lösung
Kat. B
(Kapitel 1412 Titel 558 13)

47.0

Die Bundeswehr hat sich für die Zwischenstationierung eines Artillerielehrbataillons entschieden, ohne die Wirtschaftlichkeit aller Unterbringungsalternativen zu untersuchen. Später kam sie zu dem Ergebnis, dass es um mindestens 5,6 Mio. Euro kostengünstiger wäre, das Artillerielehrbataillon bis zu seiner endgültigen Unterbringung am bisherigen Standort zu lassen. Das BMVg hielt trotzdem an der Zwischenstationierung fest. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMVg, vor der Umsetzung von Stationierungsentscheidungen zu prüfen, ob die Planungen noch aktuell und wirtschaftlich sind.

47.1

Entscheidung über die Zwischenstationierung

Das BMVg legte im Oktober 2011 mit seiner Entscheidung über die künftige Stationierung der Bundeswehr fest, den Standort Kusel Ende 2014 zu schließen. Das dort stationierte Artillerielehrbataillon wollte es in die Rilchenberg-Kaserne in Idar-Oberstein verlegen. Die Nutzung der Rilchenberg-Kaserne erforderte zunächst umfangreiche Baumaßnahmen. Am Standort Idar-Oberstein befindet sich außerdem die Klotzberg-Kaserne. Das BMVg beabsichtigte, diese Mitte 2017 aufzugeben.

Um den Standort Kusel termingerecht schließen zu können, untersuchte die Bundeswehr zwei Varianten: Das Artillerielehrbataillon sollte entweder sofort von Kusel in die Rilchenberg-Kaserne umziehen oder zunächst in der Klotzberg-Kaserne zwischenstationiert und erst nach Abschluss der Baumaßnahmen in die Rilchenberg-Kaserne verlegt werden. Ohne Prüfung der Wirtschaftlichkeit entschied sich die Bundeswehr für die Zwischenstationierung in der Klotzberg-Kaserne. Die daneben bestehende Möglichkeit, vorübergehend in Kusel zu bleiben, zog sie nicht in Betracht.

Kostenbetrachtung

Anschließend schätzte das Bundesamt für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen (Bundesamt) die Baukosten für die Zwischenstationierung auf 2,7 Mio. Euro. Infolge eines Brandschutzgutachtens und weiterer Anforderungen ging das Bundesamt später von 12,6 Mio. Euro Baukosten aus. Das Bundesamt legte dem BMVg im Oktober 2013 einen entsprechenden Bericht vor.

Gleichzeitig wies das Bundesamt auf eine Alternative hin. Mit einer Kostenaufstellung zeigte es, dass ein Verbleib am Standort Kusel bis zum Abschluss der Baumaßnahmen in der Rilchenberg-Kaserne die „infrastrukturell und wirtschaftlich sinnvollste Lösung“ sei. In Kusel seien alle Unterkunfts- und Funktionsbereiche „voll nutzungsfähig“. Fernheiz- und Trinkwassernetz seien vor fünf Jahren erneuert worden und entsprächen den Anforderungen.

Das Abwassernetz sei vollkommen intakt. Die in einem Ausbaukonzept vom April 2010 aufgeführten Mängel beim Brandschutz und in der Truppenküche seien beseitigt. Für eine befristete Weiternutzung von vier Jahren bestehe ein „minimaler Investitionsbedarf" von 1 Mio. Euro. Erst ab dem Jahr 2017 seien wegen gesetzlicher Auflagen die Trinkwasserleitungen in den Unterkunftsgebäuden für 6 Mio. Euro zu sanieren. Außerdem würden die Umzugskosten für eine Zwischenstationierung entfallen. Das Bundesamt empfahl mit Zustimmung der dem Artillerielehrbataillon vorgesetzten Stelle, auf eine Zwischenstationierung in der Klotzberg-Kaserne zu verzichten.

Weitere Entwicklung

Trotzdem hielt das BMVg an der Zwischenstationierung fest. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes gab es in den Akten des BMVg keine Hinweise auf eine Bewertung des Berichts des Bundesamtes mit der Kostenaufstellung.

Das Artillerielehrbataillon ist Ende 2014 in die Klotzberg-Kaserne umgezogen, und die Bundeswehr hat den Standort Kusel aufgegeben. In der Klotzberg-Kaserne werden die für die Zwischenstationierung notwendigen Bauarbeiten ausgeführt. Im Mai 2015 schätzte das Bundesamt die Kosten hierfür auf 13,7 Mio. Euro.

Nach einem Schreiben des BMVg an Abgeordnete des Deutschen Bundestages vom Mai 2015 will es die Klotzberg-Kaserne im Jahr 2019 aufgeben.

47.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass sich die Bundeswehr für eine Zwischenstationierung entschied, ohne alle Unterbringungsvarianten und deren finanzielle Auswirkungen geprüft zu haben. Er hat beanstandet, dass das BMVg den Bericht des Bundesamtes mit der Kostenaufstellung ignorierte. Das Bundesamt hatte festgestellt, dass ein befristeter Verbleib in Kusel deutlich kostengünstiger sei als die Zwischenstationierung.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, künftig bei Unterbringungsentscheidungen die finanziellen Auswirkungen aller Unterbringungsvarianten zu berücksichtigen. Bei maßgeblichen neuen Informationen über finanzielle Auswirkungen sollte das BMVg die Wirtschaftlichkeit neu bewerten. Außerdem sollte es prüfen, ob nach den umfangreichen Investitionen eine Weiternutzung der Klotzberg-Kaserne wirtschaftlich ist.

47.3

Das BMVg hat eingeräumt, dass die Bundeswehr die Entscheidung für die Zwischenstationierung ohne Schätzung der Infrastruktur- und Betriebskosten getroffen hat. Es hat zugesagt, sich künftig vor einer Unterbringungsentscheidung möglichst frühzeitig über diese Kosten zu informieren, um sie bei der Entscheidung zu berücksichtigen.

Das BMVg hat ausgeführt, es habe den Bericht des Bundesamtes mit der Kostenaufstellung im Oktober 2013 bewertet. Anhand des Ausbaukonzepts für den Standort Kusel vom April 2010 habe es Kosten von mindestens 13,66 Mio. Euro für eine Weiternutzung ermittelt. Dieser Betrag habe über den für die Zwischenstationierung geschätzten Kosten von 12,6 Mio. Euro gelegen. Daneben habe es die Kosten für den Weiterbetrieb der Liegenschaft berücksichtigt. Damit sei ein längerer Verbleib in Kusel aus wirtschaftlichen Gründen zu verwerfen gewesen.

Als Beleg für seine Bewertung hat das BMVg auf das Ausbaukonzept verwiesen, in dem mehrere Kostenpositionen markiert waren. Danach sollten allein für die Sanierung der Unterkünfte, des Wasserleitungsnetzes und des Fernheiznetzes 11 Mio. Euro anfallen. Außerdem hatte das BMVg Hinweise auf Mängel beim Brandschutz und in der Truppenküche gekennzeichnet. Weitere Unterlagen zur Bewertung gibt es nach Auskunft des BMVg nicht.

Das BMVg hat dem Bundesrechnungshof zugesagt, bei den Entscheidungen über die Nutzung des Standortes Idar-Oberstein die Klotzberg-Kaserne einzubeziehen. Es habe das Bundesamt im April 2015 beauftragt, die weitere Nutzung der Klotzberg-Kaserne zu prüfen. Ziel sei ein optimiertes Unterbringungskonzept für Idar-Oberstein unter Betrachtung wirtschaftlicher und funktionaler Aspekte.

47.4

Der Bundesrechnungshof hält die Zwischenstationierung nicht für wirtschaftlich. Er bleibt dabei, dass das BMVg die finanziellen Auswirkungen der Zwischenstationierung nicht ausreichend berücksichtigt und die Wirtschaftlichkeit der Unterbringungsalternativen unzureichend untersucht hat. Es bewertete den Bericht und die Kostenaufstellung des Bundesamtes nicht.

Das BMVg berücksichtigte nicht, dass mehrere der von ihm im Ausbaukonzept vom April 2010 gekennzeichneten Baumaßnahmen nach Angaben des Bundesamtes bereits durchgeführt oder für einen vorübergehenden Verbleib nicht notwendig waren. Beispielsweise markierte es im Ausbaukonzept die Ausgaben für die Sanierung der Unterkunftsgebäude. Das Bundesamt hatte jedoch darauf hingewiesen, dass die Unterkunftsbereiche voll nutzungsfähig sind. Gleiches gilt für das Wasserleitungsnetz und das Fernheiznetz. Die vom BMVg im Ausbaukonzept markierten Mängel beim Brandschutz und in der Truppenküche waren nach den Angaben des Bundesamtes bereits behoben. Ein Teil der vom BMVg gekennzeichneten Kosten war danach nicht zu berücksichtigen.

Das Ausbaukonzept war darüber hinaus keine geeignete Entscheidungsgrundlage. Es stellte den Um- und Ausbauaufwand für eine dauerhafte Nutzung der Kaserne dar. Das Ausbaukonzept konnte deshalb nur eingeschränkt darüber Auskunft geben, welche Baumaßnahmen für eine wenige Jahre dauernde Zwischenlösung notwendig gewesen wären.

Das BMVg lässt zwar seit April 2015 prüfen, ob nach den umfangreichen Baumaßnahmen eine Nutzung der Klotzberg-Kaserne über das Jahr 2019 hinaus wirtschaftlich ist. Abgeordneten des Deutschen Bundestages teilte es aber bereits im Mai 2015 mit, die Klotzberg-Kaserne werde es im Jahr 2019 aufgeben. Dies deutet darauf hin, dass das BMVg unabhängig von dem Prüfungsergebnis bereits über die Schließung der Klotzberg-Kaserne entschieden hat.

Die Vorgänge bei der Verlegung des Artillerielehrbataillons zeigen, dass das BMVg bei der Umsetzung seiner Stationierungsentscheidungen die Kosten nicht immer angemessen berücksichtigt. In den nächsten Jahren stehen in der Bundeswehr weitere Verlegungen an, die mit umfangreichen Baumaßnahmen verbunden sind.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMVg, vor der Umsetzung von Stationierungsentscheidungen zu prüfen, ob seine Planungen zur Umsetzung noch aktuell und wirtschaftlich sind. Neue Informationen über die finanziellen Auswirkungen einer Entscheidung sollte es sorgfältig prüfen und die Wirtschaftlichkeit der Entscheidung neu bewerten. Außerdem sollte das BMVg ergebnisoffen prüfen, ob eine längere Nutzung der Klotzberg-Kaserne wirtschaftlich ist.

48 Kat. B Bundeswehr plant Neubau für nicht ausgelastete Werkstatt
(Kapitel 1409 Titel 553 10)

48.0

Die Bundeswehr betreibt im Marinearsenal eine Tischlerei. Diese war in der Vergangenheit nicht ausgelastet, obwohl sie mit hohem Aufwand repräsentative Gegenstände erstellte und sachfremde Aufgaben erfüllte. Private Anbieter hätten diese Leistungen weit günstiger erbringen können. Zudem ist zweifelhaft, ob die aufwendige Gestaltung der Gebrauchsgegenstände notwendig war. Das Marinearsenal plant, für die Tischlerei und mehrere andere Werkstätten neue Gebäude zu errichten. Vor dem Neubau der Werkstätten sollte die Bundeswehr untersuchen, welche Tischlerleistungen sie benötigt und ob eine eigene Tischlerei wirtschaftlich ist.

48.1

Werkstätten des Marinearsenals

Die Bundeswehr setzt ihre Schiffe und Boote teilweise selbst instand. Zu diesem Zweck betreibt das Marinearsenal in Wilhelmshaven mehrere Werkstätten. Hierzu gehören neben einer Tischlerei eine Schweißerei, eine Schlosserei, eine Taklerei, eine Maler- und Lackiererei sowie eine Werkstatt für Dreh-, Bohr- und Gravierarbeiten. Da diese überwiegend in baufälligen Gebäuden untergebracht sind, beabsichtigt das Marinearsenal, neue Werkstattgebäude zu errichten.

Tätigkeiten der Tischlerei

In der Tischlerei waren in den Jahren 2012 bis 2014 anfänglich dreizehn, zuletzt sechs Mitarbeiter beschäftigt. Sie unterstützten die Instandsetzung von Schiffen und Booten durch Holz- und Metallarbeiten an Möbeln und Ausrüstungsteilen. Weiterhin fertigten sie repräsentative Ausrüstungsgegenstände für Schiffe und Dienststellen wie Kisbys (Ständer zum Aufhängen eines Rettungsrings, vgl. Abbildung 48.1), Anwesenheitsboards, ein Rednerpult und zahlreiche Wappen und Erinnerungsgaben. In einem Fall fertigte sie eine Glockenhalterung für eine Fregatte, die acht Wochen später außer Dienst gestellt wurde. Dabei verwendete die Tischlerei erhebliche Mengen hochwertiger Materialien wie Mahagoniholz, Kupfer und Messing. Hierfür verfügt sie über ein großes Edelholzlager.

Abbildung 48.1



Kisby (Ständer zum Aufhängen eines Rettungsrings)

Quelle: Prüfungsamt des Bundes Hannover.

Daneben unterstützten die Mitarbeiter der Tischlerei z. B. die maritime Großveranstaltung „Wochenende an der Jade“ oder erbrachten Leistungen zur Instandhaltung der Liegenschaft.

In den Jahren 2012 bis 2014 erbrachte die Tischlerei, teilweise mit Unterstützung anderer Werkstätten, z. B. folgende Leistungen (s. Tabelle 48.1):

Vergleichbare Dienstleistungen und Produkte konnten auch bei privaten Anbietern erworben werden. Dort waren sie preiswerter als bei eigener Herstellung. So waren individuelle Erinnerungsmünzen ab einem Stückpreis von 4 Euro erhältlich; die Fertigungskosten im Marinearsenal lagen bei 172 Euro je Stück. Strickleitern kosteten bei Fachhändlern etwa 300 Euro; die Fertigungskosten im Marinearsenal lagen bei 7 000 Euro.

Auslastung der Tischlerei

Nach der Kostenrechnung des Marinearsenals erledigte die Tischlerei im Zeitraum Januar 2012 bis September 2014 Aufträge mit rund 32 000 Arbeitsstunden. Dies entsprach 75 % der verfügbaren Arbeitszeit von rund 43 000 Arbeitsstunden der dort eingesetzten Mitarbeiter. Auf die Instandsetzung von Schiffen und Booten entfielen davon rund 20 000 Arbeitsstunden.

48.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Tischlerei mit ihren originären Aufgaben nicht ausgelastet war. Das Marinearsenal hatte die Mitarbeiter der Tischlerei mit Aufgaben außerhalb ihrer Zuständigkeit beauftragt. Es hatte ihnen z. B. Tätigkeiten in der Bauunterhaltung oder Öffentlichkeitsarbeit zugewiesen. Zudem hatte es hingenommen, dass die Mitarbeiter der Tischlerei mit hohem Aufwand Gegenstände mit überwiegend repräsentativem Charakter fertigten. Ohne diese Aufträge wäre die Tischlerei nur zu knapp 50 % ausgelastet gewesen.

Tabelle 48.1

Beispiele für Aufträge der Tischlerei

Leistungsempfänger	Leistung	Kosten in Euro[a]
Korvette Oldenburg	Anfertigung eines Kisbys	14 000[b]
Fregatte Bayern	Anfertigung und Instandsetzung mehrerer Anwesenheitsboards	66 500[b]
Fregatten Karlsruhe, Niedersachsen, Augsburg und Lübeck	Grundüberholung von Kisby, Wappenständer und Anwesenheitsboards	30 000 je Schiff
Fregatte Köln	Anfertigung einer Glockenhalterung, fertiggestellt acht Wochen vor der Außerdienststellung des Schiffs	8 000
Fregatte Emden	Anfertigung einer 6 m langen Strickleiter	7 000
Fregatte Hamburg	Anfertigung von Holzstufen für zwei Strickleitern	9 200
Marineunterstützungskommando	Anfertigung von 20 Wappen	3 200[b]
	Anfertigung eines Rednerpultes aus Mahagoniholz	7 100[b]
Marinearsenal	Anfertigung von 50 Kupferplatten als Erinnerungsgabe für 40 Jahre Dienst im Marinearsenal	17 000[b]
Fregatte Mecklenburg-Vorpommern	Anfertigung von 50 (Erinnerungsmünzen)	8 600[b]

Erläuterungen: [a] Einschließlich der Kosten unterstützender Werkstätten.
[b] Ohne Materialkosten.

Quelle: Kosten- und Leistungsrechnung des Marinearsenals.

Die durch die Mitarbeiter der Tischlerei erbrachten Leistungen und gefertigten Gegenstände sind weitgehend am Markt verfügbar. Sie könnten durch private Anbieter preiswerter erbracht werden. Die mit hohem Aufwand in Einzelfertigung hergestellten Repräsentationsgegenstände sind in dieser Form dienstlich nicht notwendig. Der Bundesrechnungshof hält es für unnötig, für 8 000 Euro eine Glockenhalterung für ein Schiff zu fertigen, dass unmittelbar darauf außer Dienst gestellt wurde.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundeswehr aufgefordert, vor dem Neubau der Werkstatt zu prüfen, in welchem Umfang sie Tischlerleistungen für die Reparatur ihrer Schiffe und Boote benötigt. Sodann sollte sie prüfen, wie sie diesen Bedarf decken kann und ob eine eigene Tischlerei wirtschaftlich ist. Die Ausgaben für einen Umzug sind dabei zu berücksichtigen. Der Bundesrechnungshof hat zudem empfohlen, überwiegend repräsentative Ausrüstungsgegenstände nicht oder weniger aufwendig zu erstellen.

48.3

Das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (Bundesamt) hat dargelegt, die Bundeswehr halte die Tischlerei für Fertigungs- und Instandsetzungsaufgaben vor. Es hat eingeräumt, dass diese Leistungen nicht gleichbleibend nachgefragt werden. Um die Mitarbeiter auszulasten, habe das Marinearsenal zugelassen, dass die Tischlerei auch Aufgaben außerhalb ihrer originären Zuständigkeit wahrnahm. Zudem sei beabsichtigt, die Anzahl der Mitarbeiter in der Tischlerei zu reduzieren. Die Zahl der besetzbaren Dienstposten soll von acht auf fünf verringert werden. Das Bundesamt hält die in der Tischlerei gefertigten repräsentativen Ausrüstungsgegenstände für dienstlich notwendig. Es handele sich z. B. bei den Anwesenheitsboards und den Kisbys nicht um Serienanfertigungen, deshalb sei der hierfür entstandene Aufwand angemessen.

48.4

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass die Tischlerei ausgelastet wird, wenn die Bundeswehr die Anzahl ihrer Mitarbeiter wie vorgesehen reduziert. Da bereits heute nur sechs Dienstposten besetzt sind, bliebe die Personalsituation in der Tischlerei weitgehend erhalten.

Der Bundesrechnungshof hält an seinen Empfehlungen fest. Er erwartet, dass die Bundeswehr prüft, ob die Tischlerei notwendig ist und wirtschaftlich arbeiten kann, bevor neue Werkstattgebäude errichtet werden. Gleiches gilt für die weiteren Werkstätten des Marinearsenals. Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, die Notwendigkeit und die Wirtschaftlichkeit vor jeder Baußmaßnahme zu prüfen.

49 Kat. B Bundeswehr sollte ungenutzte kettengetriebene Geländefahrzeuge verwerten
(Kapitel 1409 Titel 553 07)

49.0

Die Bundeswehr hat alte kettengetriebene Geländefahrzeuge nicht verwertet, obgleich sie diese in den letzten Jahren immer weniger einsetzte. Sie werden zum Teil nicht mehr benötigt. Einige Anhänger dieser Fahrzeuge hat die Bundeswehr noch nie bewegt. Trotzdem will sie nur wenige überzählige Fahrzeuge aussondern. Vielmehr will sie in den Umbau der übrigen Fahrzeuge investieren.

49.1

Der BV 206 ist ein kettengetriebenes Geländefahrzeug, das einen Anhänger ziehen kann. Es besteht aus einem Vorder- und einem Hinterwagen, die fest miteinander verbunden sind (s. Abbildung 49.1). Es ist überschnee- und watfähig. Die Bundeswehr verfügt über 162 ältere, ungeschützte Fahrzeuge vom Typ BV 206 D und 189 neuere, gepanzerte Fahrzeuge vom Typ BV 206 S. Zusätzliche Anhänger für die Fahrzeuge sollen deren Transportkapazität erhöhen. Die Bundeswehr kann die Fahrzeuge in allen Klimazonen und in schwierigem Gelände bis in den alpinen Bereich nutzen.

Abbildung 49.1



Vorder- und Hinterwagen ohne Anhänger

Quelle: Bundesrechnungshof.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz, wie die Bundeswehr die BV 206 nutzte. Die Fahrzeuge wiesen in den letzten Jahren eine jährliche Laufleistung von durchschnittlich 330 km auf. Diese verringerte sich bei den ungeschützten Fahrzeugen seit Jahren kontinuierlich. Bei den geschützten Fahrzeugen stieg sie leicht an. Die Laufleistungen der einzelnen Fahrzeuge unterschieden sich sehr stark. Nur 13 von 351 Fahrzeugen fuhren mehr als 1 000 km jährlich; etwa ein Drittel weniger als 200 km. 30 Fahrzeuge bewegte die Bundeswehr zuletzt überhaupt nicht. Bei einigen Fahrzeugen baute sie ein altes Funksystem aus. Dadurch verloren sie ihre Zulassung für den öffentlichen Straßenverkehr. Pläne, die Fahrzeuge zum Material- oder Personaltransporter umzubauen, setzte die Bundeswehr nicht um. Die Bundeswehr möchte auch künftig nahezu alle Fahrzeuge in ihrem Fuhrpark halten.

In 152 der ungeschützten Fahrzeuge lässt die Bundeswehr seit dem Jahr 2014 für 6,6 Mio. Euro einen Überrollschutz einbauen. Dieser soll verhindern, dass die aus Kunststoff hergestellte Fahrgastzelle bei einem Fahrzeugüberschlag zerstört wird. Der Materialerhalt dieser Fahrzeuge kostet jedes Jahr 3,5 Mio. Euro.

Die 156 Anhänger der BV 206 (s. Abbildung 49.2) setzte die Bundeswehr seit der Inbetriebnahme mit einer durchschnittlichen jährlichen Laufleistung von rund 100 km ein. 20 Anhänger nutzte sie nie. Grund für die geringe Nutzung sind nach Auskunft der Wehrtechnischen Dienststelle und mehrerer Truppenteile Mobilitätseinschränkungen für das Gesamtfahrzeug. Eine Rückwärtsfahrt mit Anhänger ist kaum möglich, taktisches Ausweichen somit ausgeschlossen. Die Seitenneigungs- und Steigfähigkeit ist erheblich eingeschränkt. Außerdem ist das schnelle Ein- und Aussteigen in den Hinterwagen des gepanzerten Fahrzeugs mit Anhänger kaum möglich.

Abbildung 49.2



Hinterwagen mit Anhänger

Quelle: Bundesrechnungshof.

49.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundeswehr alte, seit Jahren ungenutzte Fahrzeuge nicht aussondert und verwertet. Aus den Betriebsdaten erschließt sich nicht, warum die Bundeswehr weiterhin 152 ungeschützte Fahrzeuge behalten will.

Auch die Auslastung der Anhänger hat der Bundesrechnungshof kritisiert. Die Bundeswehr setzte die Anhänger kaum ein, da sie die Mobilität des Fahrzeugs einschränken. Die Betriebsdaten bestätigen diese Einschätzung. Die Bundeswehr hat aus dieser Erkenntnis keine Konsequenzen gezogen. Stattdessen plant sie weiterhin Mittel für den Materialerhalt aller Anhänger ein, selbst für die ungenutzten.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVg empfohlen, die Zahl der ungeschützten Fahrzeuge erheblich zu reduzieren und ausgesonderte Fahrzeuge zu verwerten. Die Bundeswehr sollte vermehrt ihre geschützten Fahrzeuge verwenden. Außerdem hat der Bundesrechnungshof geraten, den Überrollschutz nur in Fahrzeuge einzubauen, die weiterhin erforderlich sind. Überzählige Anhänger sollte die Bundeswehr aussondern und verwerten.

Die Bundeswehr kann beim Materialerhalt sparen und die Mittel für Fahrzeugumbauten sinnvoller einsetzen. Für die auszusondernden Fahrzeuge und Anhänger ist ein Verwertungserlös zu erwarten.

49.3

Das BMVg hat die Sachverhalte bestätigt, ist den Bewertungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes jedoch nicht gefolgt. Der BV 206 sei das einzige überschneefähige Fahrzeug der Streitkräfte. Der sinnvolle Einsatz dieser Fahrzeuge setze entsprechende Witterungsverhältnisse voraus. Die tatsächliche Nutzung im Grundbetrieb sehe es nicht als Maßstab für die Ausstattung der Streitkräfte an. Der BV 206 ersetze derzeit einzelne Varianten der geschützten Führungs- und Funktionsfahrzeuge. Diese würden erst mittelfristig beschafft. Für ein neues Ausrüstungskonzept habe die Bundeswehr eine eigene Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich auch mit der Zahl der künftig benötigten BV 206 befasse. Vorher verbiete sich die Aussonderung dieser Fahrzeuge in einem größeren Umfang. Lediglich zehn Fahrzeuge sehe die Bundeswehr aus wirtschaftlichen Gründen als nicht mehr instandsetzungsfähig an. Diese wolle sie in absehbarer Zeit aussondern. Beim Einbau des Überrollschutzes sei gewährleistet, dass keine Kosten für Fahrzeuge entstünden, die künftig auszusondern seien.

Zu den Anhängern hat das BMVg ausgeführt, dass die Mobilitätseinschränkungen bekannt seien. Die Anhänger dienten der Mitnahme zusätzlicher Ausrüstung. Durch sie solle eine begrenzte Durchhaltefähigkeit ohne kontinuierliche Folgeversorgung ermöglicht werden. Sie seien wesentlicher Bestandteil der Mobilität der Verbände, die den BV 206 nutzen. Ohne Anhänger würde die Bundeswehr die eigenständige Mobilität dieser Verbände aufgeben. Der Anhänger sei für den alpinen Einsatz weiterhin das Mittel der Wahl.

49.4

Die Ausführungen des BMVg zur Zahl künftig benötigter BV 206 überzeugen nicht. Zwar ist es zutreffend, dass es sich bei dem BV 206 um das einzige Überschneefahrzeug der Bundeswehr handelt. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sollte die Bundeswehr deshalb auch eine ausreichende Zahl moderner geschützter Fahrzeuge dieses Typs vorhalten. Der Bestand an alten ungeschützten Fahrzeugen lässt sich durch dieses Alleinstellungsmerkmal nicht begründen. Die geringe Nutzung auf die Witterungsverhältnisse zurückzuführen, ist nicht schlüssig, da der BV 206 allgemein in schwierigem Gelände eingesetzt werden kann. Als Ersatzfahrzeug für geschützte Führungs- und Funktionsfahrzeuge nutzt die Bundeswehr die BV 206 nur in geringem Umfang. Ein altes ungeschütztes und langsames Fahrzeug kann die modernen, geschützten und schnelleren Radfahrzeuge nur unzureichend ersetzen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Bewertung, dass die Bundeswehr einen zu hohen Bestand an ungeschützten BV 206 und Anhängern hat. Er erwartet, dass die Bundeswehr überzählige Fahrzeuge umgehend aussondert und verwertet; dies gilt insbesondere für die Fahrzeuge ohne Zulassung für den Straßenverkehr.

Die Bundeswehr sollte bis zur Genehmigung des neuen Ausrüstungskonzeptes darauf verzichten, Fahrzeuge umzubauen. Stattdessen sollte sie vermehrt die bisher ungenutzten gepanzerten Fahrzeuge verwenden. Auch die Zahl der Anhänger muss sie entscheidend verringern. Schon wenn die Bundeswehr ihren Bestand um 20 ungeschützte Fahrzeuge und 25 Anhänger reduziert, kann sie ihre Materialerhaltungskosten um fast 500 000 Euro jährlich senken. Der dann nicht mehr erforderliche Einbau des Überrollschutzes in diese Fahrzeuge spart über 800 000 Euro. Zusätzlich kann die Bundeswehr Verwertungserlöse erzielen.

50 Kat. B Ausgaben von 5 Mio. Euro für unnötiges Zubehör von Rettungswesten vermeiden

50.0

Die Bundeswehr hat in den Jahren 2004 bis 2011 vollständige Sätze einer modular aufgebauten Rettungsweste für die Besatzungen ihrer Transportflugzeuge und Hubschrauber erworben. Sie nutzte dabei nicht den Vorteil, einzelne Komponenten bedarfsgerecht zu beschaffen. Die Bundeswehr könnte mindestens 5 Mio. Euro einsparen, wenn sie nur die Komponenten kauft, die sie benötigt. Die Bundeswehr verwendete darüber hinaus Altmodelle weiter und lagerte gleichzeitig neue Westen ein, was unwirtschaftlich ist.

50.1

Modulare Körperschutz- und Rettungsweste eingeführt

Die Bundeswehr führte im Jahr 2004 eine Körperschutz- und Rettungsweste für die Besatzungen von Transportflugzeugen und Hubschraubern aller Teilstreitkräfte ein. Diese sollte die bisher genutzten Überlebenswesten und Fliegerschwimmwesten (Altmodelle) ablösen. Die Grundweste ist mit Aufnahmepunkten für Notausrüstung, Bewaffnung und Transporttaschen ausgestattet. Sie kann dem Einsatzzweck entsprechend mit Zubehör ausgestattet werden, z. B.

- mit einem Rettungskragen, der ein Ertrinken verhindern soll,
- mit einem Schutz gegen Geschosse (ballistischer Schutz) oder

- mit einem Stehhaltegurt, um sich bei Arbeiten an geöffneten Türen oder Laderampen während des Fluges zu sichern.

Stehhaltegurte werden nur von einem kleinen Teil des fliegenden Personals und ballistischer Schutz nur im Einsatz benötigt. Rettungskragen sind nur bei Flügen über Wasser erforderlich. Durch den modularen Aufbau ist die Weste sowohl für Flüge unter Bedrohung im Einsatz als auch für Flüge ohne Bedrohung geeignet. Die Besatzungen der Transportflugzeuge und Hubschrauber geben die Westen nach jedem Gebrauch wieder ab. Sie gehören nicht zur persönlichen Ausrüstung der Soldatinnen und Soldaten. Die Weste kann höchstens zehn Jahre lang als Rettungsmittel genutzt werden.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2014 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz, wie die Bundeswehr die Rettungswesten gekauft, gelagert, zugeteilt und ersetzt hat. Daneben betrachtete er die eingeführten Modellvarianten, die Sicherheitsinspektionen und die Lebensdauer von Rettungswesten.

Vorteile einer modular aufgebauten Weste nicht genutzt

Die Bundeswehr kaufte in den Jahren 2004 bis 2011 fast 4 000 vollständige Sätze an Rettungswesten für 18 Mio. Euro. Die Komponenten Rettungskragen, ballistischer Schutz und Stehhaltegurt machten dabei mehr als zwei Drittel des Satzpreises von durchschnittlich 4 600 Euro aus (s. Tabelle 50.1). Der modulare Aufbau ermöglicht, einzelne Komponenten bedarfsgerecht zu beschaffen. Die Bundeswehr machte hiervon keinen Gebrauch. Sie kaufte jeweils Sätze mit allen Komponenten.

Tabelle 50.1

Preisstruktur eines Satzes der Körperschutz- und Rettungsweste

Komponente	Durchschnittlicher Anteil am Satzpreis in %
Grundweste	*17*
Rettungskragen	*10*
Ballistischer Schutz	*46*
Stehhaltegurt	*13*
Sonstiges (Taschen etc.)	*14*
Vollständiger Satz	***100***

Quelle: Eigene Berechnungen des Bundesrechnungshofes.

Im Jahr 2014 begann die Bundeswehr, Westen mit abgelaufener Nutzungsdauer zu ersetzen.

Verwenden von Altmodellen bei gleichzeitigem Einlagern neuer Westen

Im Oktober 2013 befanden sich in einem Materiallager 1 284 ungenutzte vollständige Sätze der neuen Körperschutz- und Rettungsweste im Wert von über 5 Mio. Euro. Gleichzeitig nutzte die Bundeswehr Altmodelle, die durch die neue Weste abgelöst werden sollten.

Rettungswesten verursachen laufenden Aufwand, auch wenn sie nicht oder nur selten genutzt werden. Dieser Aufwand folgt vor allem aus den nutzungsunabhängigen Sicherheitsinspektionen und den vorgeschriebenen Lagerungsbedingungen (keine Hitze, kein Frost, keine Feuchtigkeit).

Kombinierte Westen für das Kampfflugzeug TORNADO prüfen

Bei Flügen im Kampfflugzeug TORNADO müssen die Soldatinnen und Soldaten wegen des Schleudersitzes besondere Rettungswesten tragen. Die Bundeswehr benutzte unterschiedliche Rettungswesten für Flüge über Land und über See. Ein Geschwader nutzte wegen der Nähe zu Nord- und Ostsee ausschließlich das Modell für Flüge über See, hatte aber auch die gleiche Anzahl „Landwesten“ im Bestand.

Am Markt sind kombinierte Land-/Seewesten für Kampfflugzeuge mit Schleudersitz erhältlich, bei denen der Schwimmkragen abgenommen werden kann. Sie werden von NATO-Partnern genutzt. Die Bundeswehr kann diese Westen ebenfalls nutzen, wenn sie an den Schleudersitz der TORNADOS angepasst werden.

50.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundeswehr die wirtschaftlichen Vorteile einer modular aufgebauten Weste nicht nutzte. Der modulare Aufbau ermöglicht, einzelne Komponenten bedarfsgerecht zu beschaffen. Das Herauslösen einzelner Komponenten aus den Sätzen mag zwar zu einem erhöhten Aufwand beim Lagern und Verteilen der Westen führen, der Bundesrechnungshof hält dies angesichts der Preisstruktur der Komponenten dennoch für wirtschaftlich. Der Bundesrechnungshof hält es für möglich, allein von den Stehhaltegurten und dem ballistischen Schutz mindestens 50 % weniger vorzuhalten. Stehhaltegurte werden nur von einem kleinen Teil des fliegenden Personals benötigt; ballistischer Schutz wird nur im Einsatz benötigt. Durch einen Materialpool könnte die Bundeswehr gewährleisten, dass jederzeit ausreichend Westen für einen Einsatz vorhanden sind. Dies hätte beim Kauf der Westen in den Jahren 2004 bis 2011 bereits über 5 Mio. Euro gespart. Aufgrund der gestiegenen Preise könnte beim Kauf neuer Westen noch mehr eingespart werden.

Der Bundesrechnungshof hat auch bemängelt, dass es unwirtschaftlich ist, die Altmodelle weiter zu nutzen und gleichzeitig neue Westen einzulagern. Dies führt zu einem unnötigen Aufwand für das Lagern und die Sicherheitsinspektionen.

Die unterschiedlichen Rettungswesten für das Kampfflugzeug TORNADO verursachen ebenfalls vermeidbaren Aufwand. Statt eines Modells müssen mehrere Modelle erworben, gelagert, gewartet und instand gehalten werden.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVg empfohlen, den ballistischen Schutz, die Rettungskragen und die Stehhaltegurte, die nicht bei jedem Flug oder von jedem Besatzungsangehörigen benötigt werden, aus dem Satz herauszulösen und ihren Bestand zu senken.

Die Altmodelle sollte die Bundeswehr schnellstmöglich durch die neuen Westen ersetzen, um das unwirtschaftliche Lagern zu beenden.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen zu prüfen, ob der Kauf kombinierter Land- und Seewesten für das Kampfflugzeug TORNADO wirtschaftlich ist.

50.3

Das BMVg hat geprüft, ob es den ballistischen Schutz, die Stehhaltegurte und die Rettungskragen aus dem Satz herauslösen und ihren Bestand senken könne. Stehhaltegurte und Rettungskragen müssten jedoch für alle Westen vorgehalten werden, da die Westen nicht personifiziert seien. Damit sei es nicht möglich, die Westen einem Flugzeug oder Hubschrauber und dem entsprechenden Einsatz zuzuordnen. Ob es möglich sei, die ballistischen Komponenten gesondert zu erwerben und zu lagern, mache es von einer Wirtschaftlichkeitsanalyse abhängig, die noch nicht vorliege.

Das BMVg hat zugesagt, die noch genutzten Altmodelle innerhalb von 18 Monaten durch die neuen Westen zu ersetzen. Damit müssten künftig weniger Westen eingelagert werden.

Für das Kampfflugzeug TORNADO werde es prüfen, ob eine kombinierte Weste für alle Einsätze erworben werden kann.

50.4

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen der Bundeswehr an, mögliches Einsparpotenzial beim Kauf von Rettungswesten zu nutzen. Die Ausführungen des BMVg, Stehhaltegurte und Rettungskragen müssten für alle Körperschutz- und Rettungswesten vorhanden sein, überzeugen jedoch nicht. Auf Verbandsebene könnte ein Materialpool eingerichtet werden, aus dem nur bei Bedarf die benötigten Stehhaltegurte, Rettungskragen und ballistischer Schutz ausgegeben werden. Wie groß der Bedarf an den jeweiligen Komponenten ist, ergibt sich daraus, wie viele davon gleichzeitig benutzt werden könnten, zuzüglich einer angemessenen Reserve. Wäre dieser Bedarf bekannt, so könnte die Bundeswehr die Komponenten unabhängig von der Grundweste erwerben und den Bestand senken.

Die Bundeswehr sollte auch für die Komponenten Stehhaltegurt und Rettungskragen feststellen, wie hoch der Bedarf ist. Anschließend sollte sie prüfen, ob es wirtschaftlich ist, die Komponenten der Westen gesondert zu erwerben und zu lagern oder die vollständigen Sätze zu kaufen.

51 Bundeswehr beseitigt schwere Sicherheitsmängel in IT-Systemen

Kat. C

(Kapitel 1404 Titelgruppe 55 und Kapitel 1407 Titelgruppe 56)

51.0

Die Bundeswehr hat nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes schwere Sicherheitsmängel in zwei IT-Systemen beseitigt. Mit diesen Systemen veranlasste die Bundeswehr im Jahr 2013 Auszahlungen von rund 23 Mrd. Euro. Die Systeme sind jetzt besser gegen missbräuchliche und unbeabsichtigte Änderungen zahlungsrelevanter Daten geschützt.

51.1

Der Bundesrechnungshof prüfte, mit welchen Befugnissen (Berechtigungen) die Bundeswehr ihre Beschäftigten in zwei IT-Systemen ausgestattet hatte. Mit einem dieser Systeme weist die Bundeswehr u. a. die Auszahlungen von Dienstbezügen an ihre Beschäftigten an. Im Jahr 2013 veranlasste sie damit Auszahlungen von 15 Mrd. Euro. Das andere System nutzt die Bundeswehr u. a. für den dezentralen Einkauf von Waren und Dienstleistungen. Im Jahr 2013 ordnete sie damit Auszahlungen von 8,3 Mrd. Euro an.

Insbesondere die für die technische Betreuung der IT-Systeme zuständigen Beschäftigten (Administratoren) stattete die Bundeswehr mit nahezu uneingeschränkten Berechtigungen aus. So konnten sie

- andere Beschäftigte uneingeschränkt berechtigen,
- für Zahlungen wichtige Daten ändern, wie Bankverbindungen von Lieferanten,
- Nachweise über Änderungen an Daten (Änderungsprotokolle und -belege) löschen und
- Aufzeichnungen sicherheitsrelevanter Ereignisse, z. B. unberechtigte Systemzugriffe, verändern oder löschen.

Der Bundesrechnungshof stellte bei mehreren tausend anderen Beschäftigten kritische Kombinationen von Berechtigungen fest. So konnten z. B.

- 5 906 Beschäftigte Lieferanten anlegen und zugleich Zahlungen an diese Lieferanten anordnen und
- 5 511 Beschäftigte Lieferanten anlegen oder deren Stammdaten ändern und zugleich Käufe bei diesen Lieferanten einleiten.

Vorgaben dazu, wie Administratoren zu berechtigen waren, machte die Bundeswehr nicht. Für die anderen Beschäftigten regelte die Bundeswehr, wie diese zu berechtigen waren. Sie prüfte jedoch nicht, ob die vergebenen Berechtigungen mit ihren Vorgaben übereinstimmten.

Der Bundesrechnungshof stellte auch Mängel in der Konfiguration beider IT-Systeme fest. In einem System protokollierte die Bundeswehr Datenänderungen nicht wie vorgeschrieben. In dem anderen System zeichnete sie nicht alle sicherheitsrelevanten Ereignisse auf.

51.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die IT-Systeme nicht den haushaltsrechtlichen Anforderungen genügten und Vorgaben dafür fehlten, welche Beschäftigten wie berechtigt sein sollten. Er hat weiter beanstandet, dass die Bundeswehr zu viele Beschäftigte mit zu umfangreichen Berechtigungen ausgestattet hatte. Die Administratoren konnten nahezu uneingeschränkt und unerkannt in den Systemen der Bundeswehr handeln. Es bestand zudem ein hohes Risiko, dass andere Beschäftigte unbe-

merkt zahlungsrelevante Daten missbräuchlich oder unbeabsichtigt verändern. Zudem hat der Bundesrechnungshof bemängelt, dass die Bundeswehr nicht prüfte, ob ihre eigenen Vorgaben eingehalten wurden.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVg u. a. empfohlen,

- Vorgaben für die Konfiguration der Systeme der Bundeswehr zu erarbeiten und diese entsprechend einzustellen,
- ein Berechtigungskonzept für alle Beschäftigten zu erarbeiten und dieses umzusetzen sowie
- regelmäßig zu prüfen, ob die Vorgaben eingehalten werden.

51.3

Das BMVg hat sich der Bewertung des Bundesrechnungshofes angeschlossen. Es hat erklärt, seinen Empfehlungen vollständig nachzukommen. Die meisten Mängel habe die Bundeswehr bereits abgestellt. Die verbliebenen Mängel wollte sie bis Mitte 2015 beseitigt haben. Die IT-Systeme sollten damit besser gegen missbräuchliche und unbeabsichtigte Änderungen zahlungsrelevanter Daten geschützt sein.

Der Bundesrechnungshof wird prüfen, ob es der Bundeswehr gelungen ist, die Sicherheitsanforderungen zu erfüllen.

52 Kat. C Bundeswehr revidiert Standortentscheidung für Fallschirmsprungausbildung

(Kapitel 1412 Titel 558 11)

52.0

Das BMVg hat seine Pläne aufgegeben, die Luftlande- und Lufttransportausbildung von Altenstadt in Bayern nach Oldenburg in Niedersachsen zu verlegen. Mit dieser Entscheidung spart die Bundeswehr bei gleichbleibender Ausbildungsqualität 50 Mio. Euro. Das BMVg greift damit Anregungen des Bundesrechnungshofes auf.

52.1

Das BMVg gab im Oktober 2011 mit dem Konzept „Die Stationierung der Bundeswehr in Deutschland“ bekannt, dass es die Luftlande- und Lufttransportschule in Altenstadt auflösen wollte. Es plante, diese in einen deutlich kleineren Ausbildungsstützpunkt Luftlande/Lufttransport in Altenstadt umzugliedern und ab dem Jahr 2016 in Oldenburg zu stationieren. Den Standort Altenstadt wollte das BMVg erhalten und dort ein anderes Bataillon aufstellen.

Das Heer plante, Altenstadt als Bundeswehrstandort komplett aufzugeben. Der Inspekteur des Heeres ließ die Wirtschaftlichkeit verschiedener Standorte für eine Fallschirmsprungausbildung untersuchen. Die Möglichkeit, den Ausbildungsstützpunkt in Altenstadt zu belassen, berücksichtigte das Heer nicht. Grund war die Stationierungsentscheidung des BMVg vom Oktober 2011.

Im Jahr 2013 untersuchte das Heer, ob und wie es bei der Fallschirmsprungausbildung mit verbündeten Streitkräften zusammenarbeiten kann. Verhandlungen mit Frankreich hatten das Ziel, die Ausbildung zu internationalisieren und künftig in Frankreich auszurichten.

Der Bundesrechnungshof prüfte seit dem Jahr 2012 die Fallschirmsprungausbildung der Bundeswehr. Er befasste sich dabei auch mit der geplanten Verlagerung der Ausbildung von Altenstadt nach Oldenburg. Er stellte fest, dass

- die praktische Ausbildung in Oldenburg täglich mehrere Transfers zwischen Dienststelle, Startplatz und Absetzplatz erfordern würde,
- die Luftraumverhältnisse, die Bodenbeschaffenheit und die Windverhältnisse deutlich schlechter als in Altenstadt sind,
- in Altenstadt, anders als in Oldenburg, ein Sanitätszentrum unmittelbar neben dem Absetzplatz vorhanden ist und
- keine Anhaltspunkte für eine unzureichende Ausbildungsinfrastruktur in Altenstadt ersichtlich waren.

Die Kosten für eine Verlagerung der Ausbildung berechnete der Bundesrechnungshof mit 50 Mio. Euro. Diese Kosten wären neben den Investitionen für die Stationierung des neuen Bataillons am Standort Altenstadt angefallen.

52.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMVg die Fallschirmsprungausbildung weiterhin nach Oldenburg verlegen wollte, obwohl es grundsätzlich am Standort Altenstadt festhielt. Er beurteilte einen Umzug nach Oldenburg als unwirtschaftlich. Am Standort Oldenburg war mit ungünstigeren Bedingungen für die Ausbildung zu rechnen. Längere Transferzeiten wären zulasten der Ausbildungszeiten gegangen. Auch die parallelen Bestrebungen, bei der Fallschirmsprungausbildung mit verbündeten Streitkräften in Frankreich zu kooperieren, sprachen dagegen, die Ausbildung zuvor nach Oldenburg zu verlegen. Investitionen am Standort Oldenburg könnten sich damit als unnötig erweisen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Fallschirmsprungausbildung am bewährten Standort in Altenstadt zu belassen.

52.3

Das BMVg hat im Februar 2015 entschieden, die Fallschirmsprungausbildung in Altenstadt zu erhalten. Ein aufwendiger Umzug der militärischen und zivilen Kräfte nach Oldenburg sei nicht mehr sinnvoll. Seit der Stationierungsentscheidung im Jahr 2011 hätten sich die Rahmenbedingungen geändert. Damit berücksichtige das BMVg die grundsätzliche Eignung von Altenstadt für Zwecke der Luftlande- und Lufttransportausbildung. Zudem bliebe die Option erhalten, die Ausbildungsstruktur in Altenstadt bei einer Zusammenarbeit mit verbündeten Streitkräften einzubeziehen.

Das BMVg hat sich damit im Ergebnis den Einschätzungen des Bundesrechnungshofes angeschlossen, dass der

Standort Altenstadt für die Fallschirmsprungausbildung besser geeignet ist und eine Verlegung nach Oldenburg unwirtschaftlich wäre.

Bundesministerium für Gesundheit (BMG)
(Einzelplan 15)

53 Entwicklung des Einzelplans 15
Kat. A

53.1 Überblick

Das BMG hat die Aufgabe, die Leistungsfähigkeit der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung sicherzustellen und deren rechtliche Rahmenbedingungen zu gestalten. Es bezuschusst über den Gesundheitsfonds die Krankenkassen als Träger der Gesetzlichen Krankenversicherung. Regelungskompetenzen hat es auch bei den Heilberufen, Apotheken, Arzneimitteln, Medizinprodukten, Betäubungsmitteln sowie beim Infektions- und Gesundheitsschutz und der Krankheitsbekämpfung. Beim BMG sind außerdem die Geschäftsstellen der Drogenbeauftragten und des Patientenbeauftragten sowie Pflegebevollmächtigten der Bundesregierung angesiedelt.

Die Gesamtausgaben im Einzelplan 15 beliefen sich im Haushaltsjahr 2014 auf 11,1 Mrd. Euro – dies entspricht 3,7 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Davon entfiel mit 10,5 Mrd. Euro der überwiegende Anteil auf Zahlungen an den Gesundheitsfonds. Die Einnahmen betrugen 134 Mio. Euro, vor allem aus Gebühren bei Arzneimitteln und Medizinprodukten.

Der Einzelplan 15 wird mit dem Bundeshaushalt 2016 neu strukturiert (vgl. Vorbemerkung Nr. 5). Die Angaben für die Jahre 2014 und 2015 in Tabelle 53.1 sind an die veränderte Struktur des Jahres 2016 angepasst.

Tabelle 53.1

Übersicht über den Einzelplan 15
Bundesministerium für Gesundheit

	2014 Soll	2014 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf	Veränderung 2015/2016[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	11 052,7	11 057,2	4,6	12 066,9	14 574,2	*+20,8*
darunter:						
• Gesetzliche Krankenversicherung	10 500,1	10 500,0	-0,1	11 500,1	14 000,1	*+21,7*
• Pflegevorsorge und soziale Sicherung	43,2	36,8	-6,3	58,4	49,3	*-15,5*
• Prävention und Gesundheitsverbände	44,0	40,7	-3,3	40,7	44,7	*+9,8*
• Forschungsvorhaben und -einrichtungen	64,3	58,3	-6,0	79,5	73,6	*-7,1*
• Internationales Gesundheitswesen	28,8	29,6	0,9	28,8	35,0	*+21,5*
• Bundesministerium (einschließlich Öffentlichkeitsarbeit)	64,7	61,1	-3,6	65,9	68,0	*+3,0*
Einnahmen des Einzelplans	99,5	135,0	35,4	107,0	110,9	*+3,6*
darunter:						
• Gebühren (Arzneimittel und Medizinprodukte)	93,3	103,7	+10,4	100,8	104,6	*+3,8*
• Sponsoring	0	13,9	+13,9	0	0	*0*
Verpflichtungsermächtigungen	252,1[c]	240,6	-11,5	75,5	69,9	*-7,4*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	2 022	1 967[d, e]	-55	2 058	2 115	*+2,8*

Erläuterungen: [a] Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2014, Übersicht Nr. 4.9).
[b] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
[c] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[d] Ist-Besetzung am 1. Juni.
[e] Ohne außerhalb der Stellenpläne geführtes wissenschaftsnahes Personal (Ist-Besetzung am 1. Juni: 563).

Quelle: Einzelplan 15. Für das Jahr 2014: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2015: Haushaltsplan; für das Jahr 2016: Haushaltsentwurf.

Der Geschäftsbereich des BMG umfasst fünf nachgeordnete Stellen, vgl. Tabelle 53.2. Während das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte und das Paul-Ehrlich-Institut Arzneimittel, Medizinprodukte, Impfstoffe und Sera prüfen, zulassen und überwachen, ist das Robert Koch-Institut besonders in der Gesundheitsberichterstattung sowie der Erforschung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten tätig. Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) informiert die Öffentlichkeit über Themen der Gesundheitsvorsorge und die Risiken von Drogenmissbrauch und Suchterkrankungen. Das Deutsche Institut für Medizinische Dokumentation und Information betreibt medizinische Datenbanken.

53.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Zahlungen an den Gesundheitsfonds machten mit 95 % der Gesamtausgaben auch im Jahr 2014 den größten Posten des Einzelplans 15 aus. Weitere Ausgabenblöcke bildeten die Pflegevorsorge, die Förderung der gesundheitlichen Prävention, die Ressortforschung sowie Ausgaben für internationale Aufgaben. Im Jahr 2014 entfielen von letzteren 25 Mio. Euro auf den Beitrag zur Weltgesundheitsorganisation (WHO). Deutschland ist mit einem Finanzierungsanteil von 7 % drittgrößter Beitragszahler der WHO. Die Entwicklung der Ausgaben hängt vor allem vom Wechselkurs des Euro zu US-Dollar und Schweizer Franken ab, in denen der WHO-Beitrag zu zahlen ist.

53.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

53.3.1 Gesundheitsfonds

Zum 1. Januar 2015 gab es 124 Krankenkassen als Träger der Gesetzlichen Krankenversicherung (Krankenkassen). In ihnen waren 70 Millionen Menschen versichert. Die Krankenkassen werden über Zuweisungen aus dem Gesundheitsfonds sowie ggf. über Zusatzbeiträge der Mitglieder finanziert. In den Gesundheitsfonds fließen die Beitragseinnahmen der Krankenkassen ohne die Zusatzbeiträge. Hinzu kommen seit dem Jahr 2004 Zuschüsse des Bundes aus Steuermitteln, die eingeführt wurden, um die Aufwendungen der Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen pauschal abzugelten (vgl. Bemerkung Nr. 2.4.5).

53.3.1.1 Bundeszuschuss an den Gesundheitsfonds

Die Höhe des Bundeszuschusses wurde durch das Haushaltsbegleitgesetz 2014 neu geregelt. Für das Jahr 2014 wurde der Bundeszuschuss von 14 Mrd. Euro auf 10,5 Mrd. Euro und für das Jahr 2015 auf 11,5 Mrd. Euro abgesenkt. Im Jahr 2016 soll er einmalig 14 Mrd. Euro und ab dem Jahr 2017 jährlich 14,5 Mrd. Euro betragen.

53.3.1.2 Finanzielle Lage des Gesundheitsfonds

Der Gesundheitsfonds überwies im Jahr 2014 an die Krankenkassen 199,6 Mrd. Euro (ohne landwirtschaftliche Krankenkasse). Da sich die Einnahmen des Gesundheitsfonds im Jahr 2014 auf 198,5 Mrd. Euro beliefen, musste der Gesundheitsfonds ein Defizit von 1,1 Mrd. Euro verbuchen – das erste Defizit seit dem Jahr 2009. Es konnte jedoch durch eine entsprechende Entnahme aus der Liquiditätsreserve ausgeglichen werden.

Für das Jahr 2015 geht der Schätzerkreis wieder von einem Defizit des Gesundheitsfonds aus: Er veranschlagt Einnahmen von 195,8 Mrd. Euro und Zuweisungen an die Krankenkassen von 198,3 Mrd. Euro. Der Liquiditätsreserve müssten daher rund 2,5 Mrd. Euro als Kompensation für eine entsprechende Absenkung des Bundeszuschusses zur Deckung der Zuweisungen an die Krankenkassen entnommen werden. Die Liquiditätsreserve wird zum Ende des Jahres 2015 demnach noch 10,1 Mrd. Euro nach 12,6 Mrd. Euro Ende des Jahres 2014 betragen.

Tabelle 53.2

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit

	Einnahmen 2014 (Ist)	Ausgaben 2014 (Ist)	Planstellen/ Stellen (Ist) am 1. Juni 2014
	in Mio. Euro		
Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung	1,0	31,2	104[a]
Deutsches Institut für Medizinische Dokumentation und Information	1,5	12,6	100
Paul-Ehrlich-Institut	25,1	74,4	434[a]
Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte	89,1	76,5	805[a]
Robert Koch-Institut	11,5	114,6	571[a]

Erläuterung: [a] Einschließlich wissenschaftsnahem Personal außerhalb des Stellenplans (Titel 428 02).
Quelle: Einzelplan 15: Haushaltsrechnung für das Jahr 2014 und Haushaltsplan für das Jahr 2015.

Die Zuweisungen an die Krankenkassen werden im Jahr 2015 nicht ausreichen, um deren voraussichtlichen Ausgaben (209,5 Mrd. Euro) zu decken. Die Finanzierungslücke beträgt rund 11,2 Mrd. Euro. Mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Finanzstruktur und Qualität in der Gesetzlichen Krankenversicherung sind die Finanzen in der Gesetzlichen Krankenversicherung im Jahr 2015 neu strukturiert worden. Der allgemeine Beitragssatz beträgt nunmehr 14,6 % (2014: 15,5 %). Kommen die Krankenkassen mit den insoweit reduzierten Zuweisungen aus dem Gesundheitsfonds nicht aus, erheben sie von den Mitgliedern einen einkommensabhängigen Zusatzbeitrag.

Die vom Schätzerkreis ermittelte Finanzierungslücke von 11,2 Mrd. Euro im Jahr 2015 bedeutet umgerechnet einen durchschnittlichen Zusatzbeitragssatz aller Krankenkassen von 0,9 %. Diesen Wert hat auch das BMG festgestellt und bekannt gegeben. Ohne Kompensation des abgesenkten Bundeszuschusses durch Zuführung aus der Liquiditätsreserve hätte der durchschnittliche Zusatzbeitragssatz bereits im Jahr 2015 bei etwa 1,1 % gelegen.

53.3.1.3 Finanzreserven der Krankenkassen

Sämtliche Krankenkassen verbuchten im Jahr 2014 Einnahmen in Höhe von 204,2 Mrd. Euro. Dem standen Ausgaben von 205,5 Mrd. Euro gegenüber (vgl. Bemerkung Nr. 2.4.5). Die Krankenkassen erzielten im Jahr 2014 ein Defizit von 1,3 Mrd. Euro, 0,7 Mrd. Euro davon durch Prämienzahlungen an die Krankenkassenmitglieder.

Die Krankenkassen sind gesetzlich verpflichtet, eine Rücklage zu bilden, um ihre Leistungsfähigkeit sicherzustellen. Die Rücklage muss mindestens ein Viertel einer durchschnittlichen Monatsausgabe (2015 rund 4,4 Mrd. Euro) betragen. Zum Ende des Jahres 2014 betrugen die Finanzreserven aller Krankenkassen 15,7 Mrd. Euro. Dies entspricht etwa 90 % einer durchschnittlichen Monatsausgabe aller Krankenkassen. Damit sind die Krankenkassen aktuell finanziell gut ausgestattet. Allerdings setzen einige Krankenkassen ihre Rücklagen zum Teil oder vollständig ein, um den Zusatzbeitrag für das Jahr 2015 und darüber hinaus niedrig zu halten, insbesondere 0,9 % oder darunter. Damit soll verhindert werden, dass die Mitglieder einen höheren Beitrag als im Jahr 2014 leisten müssen. Dieses Verhalten wird aller Voraussicht nach zu einem massiven und schnellen Abbau der Finanzreserven der Krankenkassen bis zur Mindestrücklage führen.

53.3.1.4 Voraussichtliche Entwicklung

Bei etwa gleich bleibenden Einnahmeentwicklungen des Gesundheitsfonds und stabilen Ausgabenzuwächsen bei den Krankenkassen ist eine jährliche Entnahme aus der Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds notwendig, wenn ein Anstieg des Zusatzbeitrags verhindert werden soll. Die Liquiditätsreserve wird dadurch abschmelzen. Zusätzlich wird die Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds mit bereits verabschiedeten und geplanten Gesetzen belastet. Die Höhe der Liquiditätsreserve ist gesetzlich an die Ausgaben des Gesundheitsfonds gebunden. Sie wird in den Folgejahren steigen, da auch die Ausgaben des Gesundheitsfonds steigen. Durch den ab dem Jahr 2016 wieder erhöhten Bundeszuschuss wird der Anstieg der Zusatzbeiträge abgefedert. Wenn der Bundeszuschuss zur Entlastung des Bundeshaushalts abgesenkt werden sollte, sollte dies nur geschehen, wenn Konsolidierungsmaßnahmen im Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung vorgenommen werden.

Die Ausgaben der Krankenkassen werden weiterhin stärker steigen als die Einnahmen (vgl. Bemerkungen 2014, Bundestagsdrucksache 18/3300 Nr. 53). Auf die Krankenkassen werden durch die ab dem Jahr 2015 wirkenden oder geplanten gesetzlichen Änderungen weitere Belastungen zukommen. Daher werden die Zusatzbeiträge bei den meisten Krankenkassen ansteigen müssen, sobald die über die vorgeschriebene Mindestrücklage hinausgehenden Finanzreserven verbraucht sind.

53.3.1.5 Wesentliche Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes

In seinen Bemerkungen 2014 (vgl. Bundestagsdrucksache 18/3300 Nr. 54) hat der Bundesrechnungshof beanstandet, dass der Rechtsvorgänger eines Landesverbandes der Betriebskrankenkassen 86 Original-Kunstwerke für rund 200 000 Euro gekauft hat. Der Landesverband hat damit die ihm treuhänderisch anvertrauten Beiträge nicht wirtschaftlich und sparsam verwendet.

In einem weiteren Verfahren (vgl. Bundestagsdrucksache 18/4650 Nr. 1) hat der Bundesrechnungshof beanstandet, dass die Krankenkassen nicht nachweisen können, welche Kosten ihnen beim Einzug des Sozialversicherungsbeitrages entstehen. Ob die Vergütung angemessen ist, die sie von den anderen Sozialversicherungsträgern für den Einzug des Beitrages bekommen (derzeit 853 Mio. Euro), können sie ebenfalls nicht nachweisen. Seit Jahren streiten die Spitzenorganisationen der Sozialversicherungsträger über die Höhe der Vergütung. Daher sollten das BMG und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales auf eine baldige Einigung hinwirken. Gelingt dies nicht, werden gesetzgeberische Maßnahmen erforderlich.

Ein Prüfungsschwerpunkt des Bundesrechnungshofes war die Mehrarbeit von Gutachtern des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung. Dabei hat er festgestellt, dass die Medizinischen Dienste häufig nur mit Mehrarbeit oder externen Gutachtern in der Lage waren, ihre Aufgaben zu erfüllen. Ein Grund für die angespannte Arbeitssituation war die zum Teil unzureichende Personalausstattung. Die Krankenkassen bleiben aufgefordert, bei begründetem Personalmehrbedarf die Haushaltsmittel zur Verfügung zu stellen.

53.3.2 Pflegevorsorge und sonstige soziale Sicherung

Größter Posten dieses Ausgabenbereichs ist der Zuschuss, mit dem der Bund den Abschluss privater Pflegevorsorgeversicherungen fördert. Die Ist-Ausgaben hierfür lagen im Jahr 2014 bei 18,8 Mio. Euro. Der Soll-Ansatz sinkt von 45,6 Mio. Euro im Jahr 2015 auf 39 Mio. Euro im Jahr 2016. Dies erklärt im Wesentlichen den in Tabelle 53.1 dargestellten Rückgang des Ausgaben-Solls in diesem Zeitraum für den gesamten Aufgabenbereich.

Mittlerweile ist genauer abschätzbar, wie sich die Abschlusszahlen förderfähiger Pflegevorsorgeversicherungen entwickeln werden. Das BMG erwartet, dass die Ist-Ausgaben für das Jahr 2016 über denen des Jahres 2015 liegen werden. Seit dem Jahr 2014 können Versicherte der sozialen Pflegeversicherung eine Zulage von 60 Euro jährlich zu ihrer Prämie für eine Pflege-Zusatzversicherung erhalten. Ähnlich wie bei der „Riester-Rente" zahlt eine Verwaltungsstelle bei der Deutschen Rentenversicherung Bund (DRV Bund) die Leistungen direkt an die Versicherungsunternehmen aus. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes weist das BMG nunmehr die Verwaltungskosten, die der DRV Bund aus dem Einzelplan 15 erstattet werden, in den Erläuterungen aus.

53.3.3 Prävention und Gesundheitsverbände

Der Ausgabenbereich umfasst vor allem die gesundheitliche Aufklärung der Bevölkerung sowie die Aufklärung über sexuell übertragbare Krankheiten und den Drogen- und Suchtmittelmissbrauch. Das BMG fördert die gesundheitliche Prävention durch Informationskampagnen, die vor allem die BZgA durchführt, und durch finanzielle Förderung von Verbänden und Projekten. Im Jahr 2014 lagen die Ausgaben bei 40,7 Mio. Euro. Der Soll-Ansatz steigt vom Jahr 2015 auf das Jahr 2016 an (vgl. Tabelle 53.1), vor allem aufgrund neuer Projekte zur besseren Bekämpfung des Diabetes mellitus.

Im Jahr 2014 hat der Bundesrechnungshof die Anwendung des elektronischen Stichprobenverfahrens zur Prüfung von Verwendungsnachweisen durch das BMG untersucht. Empfänger von Zuwendungen müssen ihrem Geldgeber nachweisen, dass sie die Mittel zweckgemäß verwendet haben. Um die Prüfung zu erleichtern, kann das BMG als Zuwendungsgeber die vertieft zu prüfenden Verwendungsnachweise auf eine Auswahl beschränken. Dazu nutzt es ein mit dem Bundesrechnungshof abgestimmtes IT-gestütztes Verfahren.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung fest, dass die ausgewählten Nachweise den vereinbarten Umfang des zu prüfenden Fördervolumens nicht erreichten. Bei der Auswahl wurden beispielsweise nicht das tatsächliche Fördervolumen eines Projekts, sondern die mitunter deutlich darüber liegenden Gesamtausgaben berücksichtigt. Durch seine Empfehlungen konnte der Bundesrechnungshof erreichen, dass diese Mängel mittels verfahrenstechnischer Änderungen abgestellt wurden.

Der Bundesrechnungshof hat in einer anderen Prüfung die Verwendung der Zuwendungen der BZgA an einen Dachverband für Präventionsarbeit und Gesundheitsförderung (Verein) untersucht. Hierbei stellte er fest, dass die BZgA über viele Jahre die Verwendungsnachweise des Vereins nicht oder nicht rechtzeitig geprüft hatte. Zudem hatte die BZgA die Finanzkraft und Einnahmesituation des Vereins bei Gewährung der Zuwendungen über einen langen Zeitraum nicht berücksichtigt und damit gegen das zuwendungsrechtliche Subsidiaritätsprinzip verstoßen. Einzelheiten werden in der Bemerkung Nr. 54 dargestellt.

53.3.4 Forschungsvorhaben und -einrichtungen

Das BMG finanziert sechs Wissenschaftsinstitute der Leibniz-Gemeinschaft und eine weitere Forschungseinrichtung jeweils zur Hälfte, die übrigen Kosten trägt das jeweilige Sitzland. Die Ausgaben des Bundes betrugen im Jahr 2014 insgesamt 39,8 Mio. Euro. Daneben fördert es Forschungs- und Modellvorhaben, etwa zu Fragen des Drogen- und Suchtmittelmissbrauchs, zu AIDS oder neuen Infektionskrankheiten, und unterstützt Projekte beispielsweise im Rahmen des Nationalen Krebsplans. Einer Anregung des Bundesrechnungshofes folgend weist das BMG nunmehr Ausgaben für Projektträgerleistungen zur Verwaltung seiner Forschungsmittel gesondert aus. Die Haushaltstransparenz wird dadurch verbessert.

53.4 Wesentliche Einnahmenbereiche

Die Einnahmen im Einzelplan 15 stammen vor allem aus Gebühren bei der Prüfung und Zulassung von Arzneimitteln, Impfstoffen und Medizinprodukten. Im Haushaltsjahr 2014 nahmen das Paul-Ehrlich-Institut 16 Mio. Euro und das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte 87,7 Mio. Euro an Gebühren ein. Für das Jahr 2016 sind Einnahmen aus Gebühren im Arzneimittelbereich von 104,6 Mio. Euro veranschlagt.

Auf den Geschäftsbereich des BMG entfällt seit Jahren mehr als die Hälfte aller Geld-, Sach- und Dienstleistungen, die der Bund als Sponsoring erhält. Im Jahr 2014 flossen 13,9 Mio. Euro an Geldleistungen Privater in den Einzelplan 15. Der größte Anteil der Sponsoringleistungen entfällt auf den Verband der privaten Krankenversicherung. Im Haushaltsplan ausgewiesen werden nur die tatsächlichen Einnahmen aus Sponsoringleistungen; ein Haushalts-Soll wird nicht dargestellt. Ebenfalls nicht erfasst sind gewährte Sach- und Dienstleistungen wie kostenlose Plakatwände oder Sendezeiten. Diese fasst die Bundesregierung in ihrem zweijährlichen Sponsoring-Bericht zusammen.

53.5 Ausblick

Die Entwicklung des Einzelplans 15 ist wesentlich geprägt von der Höhe des Bundeszuschusses an den Gesundheitsfonds (vgl. Nr. 53.3.1.1). Der Deutsche Bundestag hat am 18. Juni 2015 das Gesetz zur Stärkung der Gesundheitsförderung und der Prävention verabschiedet. Danach steigen etwa die Ausgabenrichtwerte für Leistungen der Krankenkassen zur Primärprävention und zur Gesundheitsvorsorge ab dem Jahr 2016 auf 7 Euro jährlich pro Versichertem. Geschätzt entstehen den Krankenkassen damit jährliche Mehrausgaben von 250 bis 300 Mio. Euro, denen jedoch nach der Gesetzesbegründung mittel- und langfristig Einsparungen durch die Vermeidung von Krankheitskosten gegenüberstehen. Der Spitzenverband Bund der Krankenkassen beauftragt die BZgA mit der Entwicklung, Einführung und Evaluation kassenübergreifender Leistungen. Sie erhält dazu etwa 31,5 Mio. Euro vor allem für Präventionsmaßnahmen in Kinder- und Senioreneinrichtungen.

Tabelle 53.4

Finanzplanung Ausgaben Einzelplan 15

2015	2016	2017	2018	2019
in Mio. Euro				
12 066,9	14 574,2	15 086,7	15 103,4	15 115,4

Quelle: Bundesregierung.

54 Kat. B Festsetzung und Verwendung von Zuwendungen nicht ausreichend geprüft

54.0

Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung hatte die Verwendung von Zuwendungen durch einen eingetragenen Verein wiederholt nicht oder nicht rechtzeitig geprüft. Obwohl der Bundesrechnungshof mehrfach darauf hinwies, stellte sie diesen Mangel nicht ab. Zudem berücksichtigte sie die Finanzkraft und Einnahmesituation des Vereins über einen langen Zeitraum nicht, wenn sie Zuwendungen gewährte.

54.1

Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) gewährt einem Dachverband für Präventionsarbeit und Gesundheitsförderung (Verein) seit mehr als 25 Jahren Zuwendungen. Der Verein leistet als Dachverband von mehr als 100 Mitgliedsorganisationen Präventionsarbeit und Gesundheitsförderung bei Infektionserkrankungen. Er erhielt seit dem Jahr 2008 jährlich 5,3 Mio. Euro Zuwendungen des Bundes. Die Förderung ist verteilt auf verschiedene Aufgabenkomplexe; neben den Personal- und Sachausgaben fördert die BZgA jährlich rund 400 Projekte. Zusätzlich finanziert der Verein Maßnahmen ausschließlich aus eigenen Mitteln, z. B. in der Öffentlichkeitsarbeit und zur sozialen Sicherung und Versorgung erkrankter Menschen.

Erhebliche Rückstände bei der Prüfung der Verwendungsnachweise

Empfänger von Zuwendungen müssen spätestens sechs Monate nach dem Ende des Bewilligungszeitraums den ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Einsatz der Bundesmittel in Verwendungsnachweisen belegen. Der Zuwendungsgeber muss innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Verwendungsnachweises feststellen, ob es Anhaltspunkte dafür gibt, Rückforderungsansprüche geltend zu machen. Weiter muss er prüfen, ob die Mittel zweckentsprechend verwendet wurden. Diese Prüfung muss der Zuwendungsgeber neun Monate nach Eingang des Verwendungsnachweises abgeschlossen haben.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in den Jahren 1999 und 2008 festgestellt, dass die BZgA die Verwendungsnachweise des Vereins nicht in einer angemessenen Frist geprüft hatte. Im Jahr 2008 waren Verwendungsnachweise für Maßnahmen des Bewilligungszeitraums 2003 bis 2006 bis auf wenige Ausnahmen noch nicht geprüft worden. Das betroffene Fördervolumen umfasste über 13 Mio. Euro. Die BZgA hatte zugesagt, die Rückstände abzubauen.

Bei einer erneuten Prüfung im Jahr 2014 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die BZgA von den Verwendungsnachweisen der Jahre 2003 bis 2012 nur 30 %, überwiegend mit erheblicher Verspätung, geprüft hatte. Das diesen Verwendungsnachweisen zugrunde liegende Fördervolumen betrug 45,5 Mio. Euro.

Für den Zeitraum 2003 bis 2006 hatte sie nur zwei der vorliegenden 20 Verwendungsnachweise abschließend geprüft. Damit ließ die BZgA Ausgaben des Vereins von 13,3 Mio. Euro teilweise bis zu zehn Jahre ungeprüft. Wegen eines Schimmelbefalls in den Räumen der BZgA waren diese Nachweise inzwischen unbrauchbar geworden. Die BZgA entschied im März 2014, sie zu vernichten. Der Verein stimmte dem zu.

Knapp 60 % der Verwendungsnachweise der Jahre 2007 bis 2012 hatte die BZgA nicht geprüft. Keine Prüfung hatte die BZgA innerhalb der vorgeschriebenen Frist abgeschlossen.

Keine Prüfung der Finanzkraft und der Einnahmesituation des Vereins

Der Bund gewährt Zuwendungen, wenn er an der Erfüllung eines bestimmten Zwecks durch Stellen außerhalb der Bundesverwaltung ein erhebliches Interesse hat. Die Zuwendung muss erforderlich sein, um dieses Interesse im notwendigen Umfang zu befriedigen. Der Zuwendungsempfänger muss alles in seinen Kräften stehende tun, um sein Vorhaben zunächst aus eigenen Mitteln zu erfüllen. Hat er keine ausreichenden Eigenmittel, kann nachrangig und ergänzend eine Zuwendung gewährt werden (Subsidiaritätsprinzip). Hat ein Zuwendungsempfänger eine Rücklage gebildet, kann der Zuwendungsgeber verlangen, dass diese aufgelöst wird. Die frei gewordenen Mittel sind bei der Bemessung der Zuwendung zu berücksichtigen.

Der Verein hatte hohe Rücklagen aus Erbschaften und Spenden gebildet. Das Vermögen des Vereins erreichte Ende des Jahres 2005 einen Höchststand von 5,7 Mio. Euro; es belief sich Ende 2014 auf 4,2 Mio. Euro. Aus der Verwaltung seines Vermögens erzielte der Verein Gewinne. Im Jahr 2014 betrugen sie 204 000 Euro. Der Verein nahm zusätzlich regelmäßig zweckfreie Spenden ein. Diese betrugen im Jahr 2014 92 000 Euro. Die BZgA rechnete bei der Bewilligung der Zuwendungen im Jahr 2014 – entsprechend der Angaben des Vereins im Antrag – Eigenmittel von 158 000 Euro an.

Die Vermögenslage des Vereins berücksichtigte die BZgA bei Bewilligung der Zuwendungen in den vergangenen Jahren nicht. Ihre Vermerke zur Antragsprüfung enthielten keine Aussagen zur Finanzkraft des Vereins. Auch fehlten Angaben dazu, ob der Eigenmittelanteil des Vereins an den Vorhaben angemessen war.

54.2

Durch die unterlassene oder verspätete Verwendungsnachweisprüfung hat die BZgA über viele Jahre ihre Pflichten als Zuwendungsgeberin verletzt. Ihren Zusagen aus den vorangehenden Prüfungen war sie nicht nachgekommen. Nachdem die Verwendungsnachweise der Jahre 2003 bis 2006 vernichtet wurden, kann der Nachweis einer ordnungsgemäßen und zweckentsprechenden Verwendung der betroffenen Bundesmittel endgültig nicht mehr erbracht werden. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass die BZgA eingehende Verwendungsnachweise fristgerecht prüft und Rückstände zeitnah abbaut. Das BMG muss dies als vorgesetzte Dienststelle kontrollieren.

Die BZgA hat es über viele Jahre versäumt, die Vermögenslage des Vereins bei der Berechnung des Eigenmittelanteils angemessen zu berücksichtigen. Sie verstieß damit gegen das zuwendungsrechtliche Subsidiaritätsprinzip. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass die BZgA die Finanzkraft des Vereins kurzfristig ermittelt und bei der Bemessung der Zuwendung berücksichtigt. Dazu muss sie die Höhe der Eigenmittel und der Rücklagen feststellen und entsprechend anrechnen.

54.3

Das BMG hat die Rückstände bei der Prüfung der Verwendungsnachweise eingeräumt. Die BZgA wolle die Rückstände und die Verwendungsnachweise für das Jahr 2013 bis April 2016 abbauen. Das BMG werde die Fortschritte bei der Verwendungsnachweisprüfung kontrollieren.

Es hat zugesagt, dass die BZgA den jährlichen Zuwendungsbetrag und den Eigenmittelanteil auf Basis der aktuellen Finanzlage des Vereins umfassend prüfen und neu festsetzen werde. Für den Zuwendungszeitraum 2015 werde der Eigenanteil des Vereins um zwei Prozentpunkte auf 4,6 % der geplanten Gesamtzuwendungssumme steigen.

Weiter hat das BMG ausgeführt, dass sich das Vermögen des Vereins in den kommenden zehn Jahren um voraussichtlich 3 Mio. Euro verringern werde. Dem Verein verbliebe dann im Jahr 2025 ein Sockelbetrag von 1,2 Mio. Euro. Dieser werde benötigt für eine dreimonatige Betriebsmittelrücklage und als Vorsorge für die Abwicklung langfristiger Arbeitsverhältnisse bei Auslaufen der Zuwendungen. Eine weitere Erhöhung des Eigenanteils des Vereins sei vor diesem Hintergrund nicht angemessen. Erbschaften und Spenden dürften nicht dazu führen, dass sich der Staat aus einer langjährigen und notwendigen Förderung zurückziehe. Dies entspräche nicht dem Interesse der Erblasser und Spender.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat gegenüber dem Bundesrechnungshof erklärt, dass es eine unverzügliche Anrechnung der bestehenden Gesamtrücklage auf die Zuwendung für erforderlich hält.

54.4

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die BZgA ihren Zusagen nachkommt und die Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung abbaut. Um eine ordnungsgemäße und zweckentsprechende Verwendung der Bundesmittel verantworten zu können, muss sie die Verwendungsnachweise des Vereins konsequent prüfen. Dabei hat sie die vorgegebenen Fristen zu beachten. Bis April 2016 sind auch die Verwendungsnachweise für das Jahr 2014 zu prüfen. Sie waren vom Verein bis Ende Juni 2015 der BZgA vorzulegen und sind binnen neun Monaten, d. h. bis spätestens Ende März 2016 zu prüfen. Das BMG hat dies sicherzustellen.

Der Bundesrechnungshof fordert, dass der Verein bei der Finanzierung seiner Vorhaben eigene Mittel im vorgeschriebenen Umfang einbringt. Ausnahmen von zuwendungsrechtlichen Bestimmungen sind nur auf Antrag der Bewilligungsbehörde im Einvernehmen mit dem BMF möglich.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMG mit dem BMF Einvernehmen erzielt über die Höhe der künftigen Zuwendungen und darüber, wie die Rücklage künftig zu behandeln ist.

55 Kat. B Erstattung von Reiseschutzimpfungen: Rechtsgrundlage noch zeitgemäß?
(Kapitel 1502 Titel 636 06)

55.0

Viele Krankenkassen bezahlen Schutzimpfungen für private Auslandsreisen als freiwillige Satzungsleistung. Es ist umstritten, ob sie das überhaupt dürfen. Sie geben dafür mehr als 40 Mio. Euro im Jahr aus. Das BMG hält diese Impfungen für zulässig und notwendig.

Die Frage, ob diese Impfungen allen Versicherten zugutekommen und damit eine Pflichtleistung werden sollten, hat das BMG bislang nicht an den Gesetzgeber herangetragen.

55.1

Gesetzliche Krankenkassen (Krankenkassen) erbringen Pflichtleistungen und Satzungsleistungen. Pflichtleistungen müssen sie erbringen. Satzungsleistungen sind ihnen in bestimmtem Umfang zur Förderung des Wettbewerbs untereinander gestattet.

Reisen Versicherte privat ins Ausland und lassen sich gegen dortige Gesundheitsrisiken impfen (Schutzimpfungen für private Auslandsreisen), ist dies in der Regel keine Pflichtleistung der Krankenkassen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hamburg, ob Krankenkassen Schutzimpfungen für private Auslandsreisen als Satzungsleistungen anboten. Er stellte dies bei drei Viertel aller Krankenkassen fest. Ihre Ausgaben dafür schätzte der Bundesrechnungshof auf mehr als 40 Mio. Euro pro Jahr.

Der Bundesrechnungshof war der Ansicht, dass die Krankenkassen diese Impfungen nicht als Satzungsleistungen anbieten dürfen. Dies habe der Gesetzgeber entschieden und in Begründungen zu mehreren Gesetzentwürfen festgehalten. Kosten für Schutzimpfungen für private Auslandsreisen sind danach normale Aufwendungen für Auslandsreisen. Den Versicherten ist zuzumuten, diese Kosten aus eigener Tasche zu zahlen. Risiken, die von solchen privaten Reisen ausgehen, sind danach von den Leistungen der Krankenkassen, welche die Solidargemeinschaft finanziert, auszunehmen.

Das BMG konnte nicht belegen, dass Schutzimpfungen für private Auslandsreisen notwendig sind. Weder wusste es die Anzahl privater Auslandsreisen von Versicherten noch kannte es die Wahrscheinlichkeit von Erkrankungen auf solchen Reisen. Es hatte auch keine Daten darüber, wie hoch die Kosten für die Behandlung nicht geimpfter und infolgedessen erkrankter Versicherter sind.

55.2

Der Gesetzgeber hat seinerzeit wiederholt betont, dass er die Solidargemeinschaft nicht mit den durch Schutzimpfungen für private Auslandsreisen entstandenen Kosten belasten will. Bieten Krankenkassen solche Impfungen nun als Satzungsleistungen an, wird die Solidargemeinschaft gleichwohl mit den Kosten für Reiseschutzimpfungen belastet. Es tritt so durch die Hintertüre das ein, was der Gesetzgeber nicht wollte. Denn auch Satzungsleistungen werden, wie alle Leistungen von Krankenkassen, von der Solidargemeinschaft finanziert. Der Bundesrechnungshof hat deshalb das Verhalten des BMG für widersprüchlich und die geltende Praxis der Krankenkassen als im Ergebnis nicht mit dem Gesetz vereinbar gehalten.

Einen weiteren Widerspruch hat der Bundesrechnungshof darin gesehen, dass das BMG Schutzimpfungen für private Auslandsreisen

- einerseits als wichtige Präventionsmaßnahme sieht und
- es andererseits hinnimmt, dass solch bedeutende Präventionsmaßnahmen im Rahmen freiwilliger Leistungen von Krankenkassen nur ausgewählten und nicht allen Versicherten kostenfrei zugutekommen sollen.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb das BMG aufgefordert, zu diesen Widersprüchen Stellung zu nehmen. Auch hat er kritisiert, dass das BMG über keine Informationen verfügt, die belegen, dass die Übernahme der Kosten für diese Impfungen notwendig ist.

55.3

Das BMG führte demgegenüber an, als Satzungsleistungen seien Schutzimpfungen für private Auslandsreisen zulässig. Denn solche Impfungen seien eine wichtige Präventionsmaßnahme. Die der Solidargemeinschaft dadurch entstehenden Kosten seien geringer als die Kosten für die Behandlung nicht geimpfter und erkrankter Versicherter. Es werde heute mehr gereist, und damit erhöhe sich die Ansteckungsgefahr. Deshalb müssten Krankenkassen nach seiner Auffassung heute die Ausgaben für Schutzimpfungen für private Auslandsreisen tragen dürfen.

Das BMG ist in seiner Stellungnahme bei seiner Auffassung geblieben, Schutzimpfungen für private Auslandsreisen als Satzungsleistungen seien rechtlich nicht zu beanstanden. Es hat bekräftigt, diese Impfungen seien eine medizinisch sinnvolle und wichtige Präventionsmaßnahme.

55.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass der Gesetzgeber Schutzimpfungen für private Auslandsreisen nicht von den Krankenkassen gefördert wissen wollte, weder als Pflichtleistung noch als freiwillige Zusatzleistung.

Seine Behauptung, Schutzimpfungen für private Auslandsreisen seien heute ein bedeutendes gesundheitspolitisches Präventionsmittel, konnte das BMG nicht belegen. Die Beantwortung einer Frage von solcher gesundheitspolitischen Bedeutung, wie das BMG ihr beimisst und von solcher finanziellen Reichweite für die Solidargemeinschaft, sollte indes dem Gesetzgeber selbst und nicht dem BMG vorbehalten bleiben. Schon gar nicht darf es sein, dass es in das wettbewerbsstrategische Belieben der einzelnen Krankenkasse gestellt ist zu entscheiden, wer die vom BMG behauptete besondere gesundheitspolitische Präventionsmaßnahme bezahlen muss und wer nicht.

Das BMG sollte zunächst belegen, dass Schutzimpfungen für private Auslandsreisen tatsächlich gesundheitspolitisch unverzichtbar sind. In diesem Zusammenhang hat es auch zu ermitteln, wie hoch die Ausgaben von Krankenkassen für eine Pflichtleistung „Schutzimpfung für private Auslandsreisen“ voraussichtlich wären. Erst auf einer solch umfassenden Erkenntnisgrundlage kann und sollte dann das BMG den Gesetzgeber im Hinblick auf eine mögliche Gesetzesänderung beraten.

56 Kat. B Unzureichende Aufsicht über Dienstleister von Krankenkassen
(Kapitel 1502 Titel 636 06)

56.0

Das Bundesversicherungsamt hat als Aufsichtsbehörde nicht eingegriffen, als eine Arbeitsgemeinschaft zahlreicher Krankenkassen und ihrer Landesverbände in eine existenzbedrohende wirtschaftliche Schieflage geraten ist. Es beanstandete weder die Verwendung treuhänderisch verwalteten Vermögens für den laufenden Geschäftsbetrieb, noch forderte es die Arbeitsgemeinschaft auf, einen Insolvenzantrag zu stellen.

56.1

Arbeitsgemeinschaft von Krankenkassen und ihren Verbänden

Dem Bundesversicherungsamt (BVA) obliegt die Rechtsaufsicht über die Gesetzlichen Krankenkassen (Krankenkassen). Sie erstreckt sich auch auf Arbeitsgemeinschaften, die Krankenkassen zur Erledigung von Aufgaben einrichten. Das BVA untersteht dabei dem BMG.

Das BVA kann die Geschäfts- und Rechnungsführung von Arbeitsgemeinschaften prüfen. Verletzt eine Arbeitsgemeinschaft geltendes Recht, kann das BVA dies beanstanden und beratend auf sie einwirken. Sie kann außerdem die Gesellschafter-Krankenkassen beraten oder – falls das erfolglos bleibt – verpflichten, darauf hinzuwirken, den Rechtsverstoß der Arbeitsgemeinschaft zu beheben.

Im Jahr 2007 bildeten mehr als 100 Krankenkassen und ihre Verbände eine Arbeitsgemeinschaft. Sie sollte ab dem Jahr 2009 Dienstleistungen für Krankenkassen und ihre Verbände erbringen. Die Arbeitsgemeinschaft wurde als Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) gegründet. Sie hat einen Aufsichtsrat, der u. a. die Geschäftsführung zu überwachen hat. Den Geschäftsbetrieb sollten die Krankenkassen und ihre Verbände als Gesellschafter bis zum Jahr 2010 über Umlagen und danach mit Entgelten für Dienstleistungen finanzieren.

Finanzielle Lage der Arbeitsgemeinschaft

Planmäßig entfielen ab dem Jahr 2010 die Einnahmen aus Umlagen der Gesellschafter. Da die Dienstleistungen der Arbeitsgemeinschaft nicht in dem geplanten Umfang nachgefragt wurden, blieben die Erträge hinter der Ertragsplanung zurück. Dies riss Liquiditätslücken. Der nicht durch Eigenkapital der Arbeitsgemeinschaft gedeckte Fehlbetrag belief sich am Ende des Geschäftsjahres 2010 auf 1,1 Mio. Euro. Ende des Jahres 2011 erhöhte sich der Fehlbetrag auf 4,3 Mio. Euro. Er reduzierte sich bis Ende 2013 auf 2,9 Mio. Euro.

Die Arbeitsgemeinschaft unterhielt ein Treuhandkonto, auf dem sie Kundengelder verwahrte. Diese stammten aus Rechtsgeschäften der Gesellschafterkrankenkassen. Zwischen Herbst 2010 und Frühjahr 2011 hob die Arbeitsgemeinschaft 1,6 Mio. Euro Treuhandgelder ab und führte sie dem laufenden Geschäftsbetrieb zu. So schloss sie Liquiditätslücken. Die Mittel sind nach Angaben der Arbeitsgemeinschaft von einer Krankenkasse gestundet worden. Den Nachweis einer solchen Stundung konnte die Arbeitsgemeinschaft nicht führen.

Der Aufsichtsrat der Arbeitsgemeinschaft erfuhr Mitte 2011 von dem Zugriff auf die Treuhandgelder. Anfang August 2011 wechselte die Arbeitsgemeinschaft die Geschäftsführung. Den Gesellschafterkrankenkassen versicherte der Aufsichtsrat, dass das BVA über die Lage der Arbeitsgemeinschaft informiert sei.

Die neu eingesetzte Geschäftsführung und mit ihr eine Unternehmensberatung wiesen die Gesellschafter Mitte August 2011 darauf hin, dass die Arbeitsgemeinschaft insolvenzreif sei. Eine Insolvenz wegen Überschuldung lasse sich nur vermeiden, wenn kurzfristig eine positive Fortführungsprognose für die Arbeitsgemeinschaft abgegeben werden könne. Hierzu sei es erforderlich, dass die Gesellschafter weitere Mittel zur Verfügung stellten.

Maßnahmen zur Abwendung der Insolvenz

Bis Ende August 2011 unterzeichneten mehr als 50 Gesellschafterkrankenkassen Darlehens- und Verzichtserklärungen über rund 6 Mio. Euro. Ihre Höhe entsprach den Entnahmen vom Treuhandkonto sowie dem weiteren Bedarf der Arbeitsgemeinschaft zur Finanzierung ihres Geschäftsbetriebes. Das BVA wies die Arbeitsgemeinschaft darauf hin, dass die Darlehen von den Aufsichtsbehörden zu genehmigen seien. Bis dahin seien sie schwebend unwirksam. Gleichwohl entnahm die Arbeitsgemeinschaft auf der Grundlage dieser Darlehensverträge weitere 4 Mio. Euro vom Treuhandkonto. Sie verwendete dieses Geld für den laufenden Geschäftsbetrieb.

Ende August 2011 legte die Arbeitsgemeinschaft dem BVA ein Gutachten einer Unternehmensberatung vor. Diese kam zu dem Ergebnis, eine Insolvenzreife der Arbeitsgemeinschaft würde nur durch die kapitalstützenden Maßnahmen überwunden. Das BVA erachtete dieses Gutachten als nicht ausreichend. Es genehmigte deshalb die Darlehen nicht. Eine Genehmigung gebe es nur gegen Vorlage einer positiven Fortführungsprognose und eines Sanierungskonzeptes. Ein Insolvenzverfahren beantragte die Arbeitsgemeinschaft nicht.

Ende Februar 2012 legte die Arbeitsgemeinschaft dem BVA nach dessen wiederholten Mahnungen schließlich ein Sanierungskonzept vor. Dabei handelte es sich im Wesentlichen um das vom BVA als nicht ausreichend erachtete Gutachten vom August 2011. Es war mit einem Begleitschreiben versehen, in dem der Stand der Sanierungsmaßnahmen dargestellt wurde. Das BVA beurteilte die Sanierungschancen nach wie vor kritisch. In einem internen Vermerk vom März 2012 kam es zu dem Ergebnis, dass die konzeptionellen Überlegungen der Arbeitsgemeinschaft zu ihrer Sanierung für eine Genehmigung der Darlehen nicht ausreichten. Gleichwohl genehmigte es

Anfang Mai 2012 die Darlehenszusagen der Krankenkassen, die seiner Aufsicht oblagen.

56.2

Der Bundesrechnungshof hat sowohl die Geschäftsführung der Arbeitsgemeinschaft als auch die Aufsicht des BVA über die Arbeitsgemeinschaft beanstandet.

Er hat beanstandet, dass die Geschäftsführung der Arbeitsgemeinschaft auf 1,6 Mio. Euro treuhänderisch zu verwaltende Kundengelder zurückgriff, um den Geschäftsbetrieb zu finanzieren. Auch eine Stundung durch eine einzelne Krankenkasse hätte einen solchen Zugriff nicht erlaubt. Denn eine Stundung gewährt lediglich einen Zahlungsaufschub. Sie erlaubt es nicht, treuhänderisch zu verwaltende Mittel für den laufenden Geschäftsbetrieb zu verwenden. Gleiches gilt für die Entnahme weiterer 4 Mio. Euro von dem Treuhandkonto im August 2012. Die hierfür zur Rechtfertigung herangezogenen Darlehensverträge waren schwebend unwirksam, weil sie vom BVA bis dahin nicht genehmigt worden waren.

Der Bundesrechnungshof hat weiter beanstandet, dass das BVA

- hingenommen hat, dass die Geschäftsführung der Arbeitsgemeinschaft auf 5,6 Mio. Euro treuhänderisch verwaltete Kundengelder zugegriffen hat.
- die Arbeitsgemeinschaft nicht hinreichend beaufsichtigt hat; das BVA hätte im September 2011 die Darlehen auf der Grundlage der Fortführungsprognose vom August 2011 genehmigen oder auf einen Insolvenzantrag hinwirken müssen.
- die Darlehen der Krankenkassen im Mai 2012 genehmigt hat, ohne dass ein – über die Fortführungsprognose vom August 2011 hinausgehendes – Sanierungskonzept vorlag.

56.3

Das BMG hat darauf hingewiesen, dass es nicht auf die aufsichtsrechtliche Entscheidung des BVA im Einzelfall einwirken könne. Das BVA sei nur an Weisungen allgemeinen Inhalts des BMG gebunden. Das BVA hat dargelegt, es habe aufsichtsrechtlich keine andere Möglichkeit gehabt, als sich an die der Aufsicht unterliegenden Sozialversicherungsträger zu richten. Die finanzielle Situation der Arbeitsgemeinschaft habe sich bis zum Jahr 2014 nachhaltig verbessert. Ihre bilanzielle Überschuldung habe zum Ende des Jahres 2014 auf unter 0,8 Mio. Euro reduziert werden können. Eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft hätte im Jahresabschluss für das Jahr 2010 die Fortführungsprognose vom August 2011 aufgegriffen. Dabei habe sie den Fortbestand der Arbeitsgemeinschaft nicht als gefährdet angesehen, sofern die kapitalstützenden Maßnahmen umgesetzt würden.

Das BVA hat eingeräumt, auch nach Vorlage des Sanierungskonzepts Risiken für eine erfolgreiche Sanierung der Arbeitsgemeinschaft gesehen zu haben. Es habe deshalb die Genehmigung der Darlehen unter der Auflage erteilt, dass die Arbeitsgemeinschaft sie regelmäßig über ihre wirtschaftliche Entwicklung informiere.

Zur Entnahme von 1,6 Mio. Euro vom Treuhandkonto durch die Geschäftsführung im Jahr 2010 habe das BVA den Sachverhalt noch nicht aufgeklärt. Die Entnahme von 4 Mio. Euro Kundengeldern vom Treuhandkonto vor der Darlehensgenehmigung hält das BVA für unproblematisch. Die betroffenen Gesellschafter hätten dem zugestimmt. Anderenfalls wäre die Insolvenz der Arbeitsgemeinschaft unausweichlich gewesen. Die Verantwortung für die Arbeitsgemeinschaft trügen zudem in erster Linie die Gesellschafter. Deshalb habe für die Aufsicht kein Anlass bestanden, einzugreifen.

Das BVA gab weiter an, es habe die Darlehensgewährung zunächst „unter Vorbehalt aufsichtsrechtlich toleriert“, um die Zahlungsfähigkeit der Arbeitsgemeinschaft zu erhalten. Denn es habe das Sanierungskonzept noch nicht geprüft gehabt. Bedenken hätten dann im Genehmigungsverfahren geprüft werden können. Die Sanierung sei gegenüber einer Insolvenz das mildere Mittel und deshalb vorrangig gewesen. Da auch die Gesellschafter die Arbeitsgemeinschaft fortführen wollten, habe das BVA keinen zwingenden Grund gesehen, die Gesellschaft zu liquidieren.

Das BVA habe zwischenzeitlich Ende Mai 2015 den Aufsichtsratsvorsitzenden der GmbH aufgefordert, den Sachverhalt abschließend aufzuklären, sich dabei ergebende Ansprüche durchzusetzen und weitere notwendige Maßnahmen zu ergreifen.

56.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das BVA die Arbeitsgemeinschaft nicht hinreichend beaufsichtigt hat. Es hätte die Rechtsverstöße der Arbeitsgemeinschaft beanstanden und beratend auf die Arbeitsgemeinschaft einwirken müssen. Es hätte im vorliegenden Fall auch die Gesellschafter-Krankenkassen beraten und gegebenenfalls verpflichten müssen, darauf hinzuwirken, dass die Arbeitsgemeinschaft die Rechtsverstöße selbst behebt.

Das BVA hätte auch nicht hinnehmen dürfen, dass die Geschäftsführung der Arbeitsgemeinschaft Mittel vom Treuhandkonto entnimmt, bevor es selbst die Darlehen genehmigt hat. Denn die Genehmigungspflicht von Darlehen hat den Zweck, das Vermögen der Krankenkassen vor unsachgemäßen Verfügungen zu schützen. Diesen Vermögensschutz gefährdet die Rechtsaufsicht, wenn sie die Auszahlung der Darlehen duldet, bevor sie die Rechtmäßigkeit der Darlehen geprüft hat. Die Nachteile für das Vermögen der Krankenkassen könnten bereits eingetreten sein, wenn die Aufsicht über die Genehmigung entscheidet. Das BVA trägt insofern eine eigene Verantwortung, die es nicht auf die Gesellschafter abwälzen kann.

Die Ausführungen des BVA, es habe die Darlehensgewährung „aufsichtsrechtlich toleriert“, überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Durch die fehlende Genehmi-

gung der Darlehen durch das BVA war die Arbeitsgemeinschaft nach eigener Einschätzung überschuldet. Sie hätte dann – wie es die Insolvenzordnung vorschreibt – einen Antrag auf Eröffnung eines Insolvenzverfahrens stellen müssen. Dem BVA oblag es, die Verantwortlichen der Arbeitsgemeinschaft dazu anzuhalten. Es kann sich als Aufsichtsbehörde auch nicht darauf zurückziehen, im Interesse der Gesellschafter gehandelt zu haben, die die Arbeitsgemeinschaft fortführen wollten. Das BVA verkennt zudem, dass die Arbeitsgemeinschaft nicht vor der Wahl „Sanierung oder Insolvenz" stand. Denn ein Insolvenzverfahren wirkt auch auf eine Sanierung des Unternehmens hin, wenn dies möglich erscheint.

Für das aufsichtsrechtliche Verhalten des BVA kommt es schließlich nicht darauf an, dass sich die wirtschaftliche Lage der Arbeitsgemeinschaft inzwischen verbessert hat. Dies rechtfertigt das Fehlverhalten der Beteiligten in der für die Arbeitsgemeinschaft existentiellen Phase nicht im Nachhinein. Das BVA hätte die Durchsetzung des Rechts, das dem Schutz des Vermögens von Krankenkassen und der Gläubiger dient, im entscheidenden Zeitraum überwachen und konsequent einfordern müssen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BVA darauf hinwirkt, dass die Arbeitsgemeinschaft die noch offenen Sachverhaltsfragen aufklärt, rechtlich bewertet und sich daraus ergebende Ansprüche durchsetzt. Die bisher ergriffenen Maßnahmen haben bislang noch nicht zu wirksamen Ergebnissen geführt. Der Bundesrechnungshof hält es außerdem für erforderlich, dass das BMG das BVA anhält, seine Aufsicht künftig ordnungsgemäß auszuüben.

57 Kat. C Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte will den Personalbedarf besser planen
(Kapitel 1510)

57.0

Das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte wird auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes den Personalbedarf für die Zulassungsabteilungen einfacher ermitteln. Dazu will es Daten aus seiner Kosten- und Leistungsrechnung aufbereiten. Mit Trendanalysen will es die Prognose der Bearbeitungszeiten, der Arbeitsmengen und des Arbeitszeitbedarfs für Zulassungsverfahren verbessern. Durch den Einsatz von Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung verringert das Bundesinstitut zugleich seinen Aufwand für die Personalbedarfsermittlung.

57.1

Mit dem Bundeshaushalt bewilligt der Gesetzgeber jährlich die Planstellen für Beamtinnen und Beamte und die Stellen für Tarifbeschäftigte in der Bundesverwaltung. Diese dürfen nur im Bundeshaushalt ausgebracht werden, wenn sie angemessen und sachgerecht begründet sind. Für das Verfahren der Personalbedarfsermittlung gibt das Organisationshandbuch des Bundesministeriums des Innern den Dienststellen in der Praxis bewährte Hinweise und Empfehlungen.

Der Bundesrechnungshof prüfte, wie das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (Bundesinstitut) seinen Personalbedarf ermittelte. Prüfungsschwerpunkt waren die Zulassungsabteilungen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Bundesinstitut monatliche Kennzahlen aus der Kosten- und Leistungsrechnung aufbereitete, um den Zeitaufwand pro Verfahren für die zu erhebenden Gebühren und Entgelte zu belegen. Außerdem nutzte es diese Daten, um kurzfristig den Personaleinsatz zu steuern. Grundlage waren die von den Beschäftigten selbst in der Kosten- und Leistungsrechnung erfassten Bearbeitungszeiten.

57.2

Der Bundesrechnungshof hat in seiner Prüfung festgestellt, dass das Bundesinstitut mit den in der Kosten- und Leistungsrechnung erfassten Bearbeitungszeiten und den zugehörigen Arbeitsmengen den Personaleinsatz kurzfristig steuern konnte. Aussagen über einen künftigen Personalbedarf waren mit diesem System aber nicht möglich.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesinstitut deswegen empfohlen, die Daten aus seiner Kosten- und Leistungsrechnung weiter zu entwickeln. Darüber hinaus hat er bestimmte Zusammenhänge zwischen der Anzahl von Antragseingängen und den erfassten Bearbeitungszeiten nachgewiesen. Außerdem hat er aufgezeigt, wie eine Trendanalyse der Antragseingänge Hinweise für die Entwicklung in den Folgejahren liefert. Auf diese Weise kann das Bundesinstitut den künftigen Arbeitszeitbedarf für Zulassungsverfahren und den künftigen Personalbedarf mit vertretbarem Aufwand berechnen.

57.3

Das Bundesinstitut wird wesentliche Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgreifen. Mit Trendanalysen wird es die Prognose der Bearbeitungszeiten und der Anzahl der Antragseingänge verbessern. Zusätzlich werde es regelmäßig prüfen, ob die ermittelten Antragszahlen repräsentativ sind. Darüber hinaus werde es den methodischen Ansatz auf weitere Bereiche des Bundesinstituts ausweiten.

57.4

Das Bundesinstitut kann mit dem vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Verfahren in vertretbarer Zeit zu belastbaren Ergebnissen kommen. Dadurch kann es zugleich den Aufwand für seine Personalbedarfsermittlung reduzieren.

Der Bundesrechnungshof wird sich zu gegebener Zeit vom Stand der Umsetzung und von der Qualität der erfassten Daten überzeugen.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)
(Einzelplan 16)

58 Entwicklung des Einzelplans 16
Kat. A

58.1 Überblick

Das BMUB ist für die Umweltpolitik des Bundes und mit neuem Ressortzuschnitt seit dem Jahr 2014 auch für die Baupolitik des Bundes federführend.

Der Einzelplan 16 gliedert sich in die Bereiche Umweltschutz, nationaler und internationaler Klimaschutz, Naturschutz, Reaktorsicherheit und Strahlenschutz, Wohnungswesen und Städtebau sowie Hochbau und Förderprogramme in Bonn und Berlin.

Im Jahr 2014 betrugen die Ist-Ausgaben des Einzelplans 16 3,5 Mrd. Euro. Die finanziell größte Bedeutung hatten die Ausgaben für Wohnungswesen und Städtebau mit 2,1 Mrd. Euro. Dies entsprach einem Anteil von 59 % an den Ist-Ausgaben des Einzelplans 16. Im Jahr 2014 betrugen die Ist-Ausgaben für die Endlagerprojekte 390 Mio. Euro und für den Klimaschutz 362 Mio. Euro.

Die Ist-Einnahmen lagen im Jahr 2014 bei 871 Mio. Euro. Einnahmenschwerpunkte sind nach dem neuen Ressortzuschnitt im Jahr 2014 die Rückflüsse aus Wohnungsbaudarlehen und die Zahlungen der Endlagernutzer. Sie erreichten zusammen 675 Mio. Euro im Jahr 2014. Für das Jahr 2015 sind hierfür 661 Mio. Euro veranschlagt.

Die Tabelle 58.1 gibt eine Übersicht über den Einzelplan:

Tabelle 58.1

Übersicht über den Einzelplan 16
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

	2014 Soll	2014 Ist	Abweichung Ist/Soll[a]	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf	Veränderung 2015/ 2016[a]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	3 667,3	3 546,8[b]	-120,5	3 865,2	4 070,2	*5,3*
• Umweltschutz	114,2	97,0	-17,2	115,6	124,6	*7,8*
• Klimaschutz	386,2	361,6	-24,6	372,1	418,0	*12,3*
• Naturschutz	61,1	42,2	-19,0	62,1	62,9	*1,3*
• Reaktorsicherheit und Endlagerung radioaktiver Abfälle[c]	493,5	433,5	-60,0	481,5	491,1	*1,6*
• Wohnungswesen und Städtebau	2 074,0	2 096,4	22,4	2 199,5	2 319,6	*5,5*
• Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn	115,6	86,3	-29,3	188,4	195,5	*3,8*
• Verwaltungsausgaben[d]	422,7	429,9[b]	7,2	446,0	458,5	*2,8*
Einnahmen des Einzelplans	773,2	871,4[b]	98,2	721,4	659,3	*-8,6*
darunter:						
• Rückflüsse aus Darlehen des Bundes für den Wohnungsbau	451,6	470,9	19,4	408,1	361,1	*-11,5*
• Zahlungen künftiger Benutzer von Endlagern	253,8	203,9	-49,9	253,0	245,6	*-2,9*
Verpflichtungsermächtigungen[e]	1 747,5	1 083,5	-664,0	1 848,5	1 777,7	*-3,8*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	4 305	3 896[f]	409	4 351	4 517	*3,8*

Erläuterungen:
[a] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
[b] Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2014, Übersicht Nr. 4.9).
[c] Kapitel 1605 zuzüglich der Ausgaben für die Endlagerung radioaktiver Abfälle und der staatlichen Verwahrung von Kernbrennstoffen in Kapitel 1616 Titelgruppen 02 und 03. In den Titelgruppen 02 und 03 sind auch Personalausgaben und sächliche Verwaltungsausgaben enthalten.
[d] Summe der Ausgaben aus den Kapiteln 1611 bis 1617 (ohne Endlagerprojekte).
[e] Einschließlich über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen.
[f] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 16. Für das Jahr 2014: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2015: Haushaltsplan in der Fassung des Entwurfs des Zweiten Nachtragshaushalts; für das Jahr 2016: Haushaltsentwurf.

Dem BMUB nachgeordnet sind das Umweltbundesamt (UBA), das Bundesamt für Naturschutz (BfN), das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) und seit dem Jahr 2014 das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Sie haben Vollzugsaufgaben, unterstützen das BMUB fachlich und wissenschaftlich, betreuen Förderprogramme und betreiben eigene wissenschaftliche Forschung. Mit Wirkung vom 1. September 2014 wurde mit dem Bundesamt für kerntechnische Entsorgung (BfE) eine weitere selbstständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMUB errichtet. Das neue Bundesamt hat seinen vorläufigen Sitz in Berlin und wird vorübergehend vom Leiter der Zentralabteilung des BMUB geführt. Es soll als Regulierungsbehörde das BMUB fachlich und wissenschaftlich bei der Genehmigung von Anlagen des Bundes zur Sicherstellung und zur Endlagerung radioaktiver Abfälle unterstützen.

58.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Für das Jahr 2015 wurden Ausgaben von 3,9 Mrd. Euro veranschlagt. Der Sollansatz wuchs gegenüber dem Vorjahr um 198 Mio. Euro an.

Personalausgaben

Die Personalausgaben sind in den letzten Jahren regelmäßig angestiegen. Im Jahr 2014 betrugen die Ist-Ausgaben für Personal 302 Mio. Euro. Der Aufwuchs von 84 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr resultiert im Wesentlichen aus dem veränderten Ressortzuschnitt mit der Übernahme des Baubereichs. Für die Jahre 2015 und 2016 sind 332 Mio. Euro und 346 Mio. Euro vorgesehen. Von den im Haushaltsjahr 2014 als Soll ausgewiesenen 4 305 Stellen (Planstellen für Beamtinnen und Beamte sowie Stellen für Tarifbeschäftigte) waren 3 896 Stellen (Stand 1. Juni 2014) besetzt. Die nicht besetzten 409 Stellen entsprachen einem Anteil von 9,5 % des Personalsolls im Einzelplan 16. Ein Grund für die Unterbesetzung ist u. a. die Verlagerung von Aufgaben des BMUB und die damit verbundenen Personalwechsel in das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). Dennoch sieht der Haushalt 2015 einen Aufwuchs von 46 Stellen gegenüber dem Soll aus dem Jahr 2014 vor. Für das Haushaltsjahr 2016 plant das BMUB einen weiteren Aufwuchs von 165 Stellen.

Sächliche Verwaltungsausgaben

Zu den sächlichen Verwaltungsausgaben des BMUB gehören auch Ausgaben für Sachverständige und Gutachten insbesondere für die Ressortforschung. Von den im Jahr 2014 verausgabten 228 Mio. Euro wurden 73 Mio. Euro für die Ressortforschung eingesetzt. Für das Jahr 2015 sind 291 Mio. Euro veranschlagt, davon 97 Mio. Euro für die Ressortforschung.

Zuweisungen und Zuschüsse

Im Jahr 2014 betrugen die Ist-Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse 903 Mio. Euro. Für das Jahr 2015 sind insgesamt 928 Mio. Euro veranschlagt. Zuweisungen und Zuschüsse werden im Wesentlichen für den Bereich Wohnungswesen und Städtebau veranschlagt. Für 2015 sind dies 740 Mio. Euro, wovon alleine 530 Mio. Euro für Wohngeld anfallen. Weitere 168 Mio. Euro sind als Erstattungen von Kosten an die Länder für die Erledigung von Bauaufgaben des Bundes veranschlagt.

Ausgaben für Investitionen

Im Jahr 2014 betrugen die Ist-Ausgaben für Investitionen 2,1 Mrd. Euro. Davon wurden allein für den Bereich Wohnungswesen und Städtebau Haushaltsmittel in Höhe von 1,3 Mrd. Euro verausgabt. Wesentliche Ausgabenpositionen sind zudem die Kompensationszahlungen an die Länder wegen der Beendigung der Finanzhilfen des Bundes zur Sozialen Wohnraumförderung und die Förderung des Städtebaus. Im Jahr 2014 wurden als Kompensationszahlungen 518 Mio. Euro und für den Städtebau 434 Mio. Euro verausgabt. Für das Jahr 2015 sind für Investitionen 2,3 Mrd. Euro veranschlagt.

Energie- und Klimafonds

Mit den Mitteln des Energie- und Klimafonds (EKF) sind dem Bund seit dem Jahr 2011 zusätzliche Ausgaben für umweltschonende Energieversorgung und Klimaschutz möglich. Der Wirtschaftsplan des EKF ist dem Einzelplan 60 des Bundeshaushaltes als Anlage beigefügt. Ausgabenschwerpunkt im Verantwortungsbereich des BMUB ist seit dem Jahr 2014 die nationale Klimaschutzinitiative. Der finanzielle Anteil des BMUB am EKF für die Jahre 2015 und 2016 liegt bei durchschnittlich 174 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof hatte dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages im Jahr 2014 über die Entwicklung der Einnahmen des EKF berichtet. Dieser wird nicht wie geplant aus Einnahmen des europäischen Emissionshandels finanziert, sondern über Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt. Der europäische Emissionshandel hat sich aus Sicht des Bundesrechnungshofes deshalb nicht als verlässliches Finanzierungsinstrument erwiesen. Er empfiehlt, den EKF aufzulösen und die dort ausgewiesenen Einnahmen und Ausgaben künftig im Haushalt des Bundes zu veranschlagen (vgl. auch Bemerkung Nr. 1.11.7).

58.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

58.3.1 Umwelt-, Klima- und Naturschutz

Ausgaben für den Umweltschutz im Gesamthaushalt des Bundes

Umweltschutz ist eine Querschnittsaufgabe. Neben dem BMUB sind dafür auch andere Ressorts zuständig. Bei seiner Umweltpolitik ergreift der Bund Maßnahmen zur ökologischen Modernisierung, die sich zudem an der Nachhaltigkeit orientieren. Hierzu gehören auch die Politikfelder Klimaschutz, Energieerzeugung, Energie- und Materialeffizienz, Luftreinhaltung und Naturschutz. Im Bundeshaushalt 2015 werden hierfür 7,9 Mrd. Euro veranschlagt. Für das Jahr 2016 sind 8,6 Mrd. Euro eingeplant.

Umweltschutz

Aus dem Einzelplan 16 sind im Jahr 2014 für den Umweltschutz 97 Mio. Euro ausgegeben worden. Schwerpunkte waren Ausgaben für die Ressortforschung mit 28 Mio. Euro und 21 Mio. Euro als Beiträge an internationale Organisationen. Der Ansatz für das Jahr 2015 liegt bei 115 Mio. Euro.

Klimaschutz

Das BMUB hat seine Ausgaben für den nationalen und internationalen Klimaschutz im Jahr 2014 in einem eigenen Kapitel des Einzelplans 16 zusammengefasst. Die Ausgaben für den nationalen Klimaschutz betrugen im Jahr 2014 insgesamt 52 Mio. Euro. Im Jahr 2015 sind für den nationalen Klimaschutz 66 Mio. Euro veranschlagt und für das Jahr 2016 Haushaltsmittel von 65 Mio. Euro eingeplant. Hinzu kommen für das Jahr 2016 weitere Mittel aus dem Einzelplan 60 von 253 Mio. Euro (EKF und Zukunftsinvestitionsfonds).

Im Jahr 2014 gab das BMUB für die internationale Klimaschutzinitiative insgesamt 303 Mio. Euro aus. Im Jahr 2015 sind dafür 263 Mio. Euro veranschlagt. Für das Jahr 2016 sind 338 Mio. Euro eingeplant.

Naturschutz

Die Ausgaben für Maßnahmen zur Förderung des Naturschutzes haben sich gegenüber den Vorjahren nicht wesentlich verändert. Ausgabenschwerpunkte sind neben der Ressortforschung das Bundesprogramm Biologische Vielfalt und die Förderung von Naturschutzgroßprojekten.

58.3.2 Reaktorsicherheit und Endlagerung radioaktiver Abfälle

Die Ausgaben für den Bereich Reaktorsicherheit und Strahlenschutz betrugen im Jahr 2014 insgesamt 43 Mio. Euro. Ausgabenschwerpunkt ist hierbei die Ressortforschung mit 26,7 Mio. Euro. Im Jahr 2015 wurden für die Ressortforschung 30 Mio. Euro veranschlagt.

Endlagerprojekte

Der Gesetzgeber hat dem Bund die alleinige Verantwortung zur Einrichtung von Anlagen für die Endlagerung radioaktiver Abfälle auferlegt. Für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen des Bundes zur Sicherstellung und zur Endlagerung radioaktiver Abfälle ist das BfS zuständig. Derzeit betreibt es drei Projekte:

- Für den Umbau von Schacht Konrad zu einem Endlager für schwach- und mittelradioaktive Abfälle entstehen geschätzte Kosten von 2,9 Mrd. Euro. Dies setzt allerdings voraus, dass das Endlager bis zum Jahr 2022 fertig gestellt werden kann. Im Jahr 2014 gab das BfS 176 Mio. Euro für den Umbau aus. Der Ansatz für das Jahr 2015 beträgt 200 Mio. Euro und wird für das Jahr 2016 fortgeschrieben.
- Das Endlager für radioaktive Abfälle Morsleben war bis zum Jahr 1998 in Betrieb. Das BfS beabsichtigt, das Endlager nach einem atomrechtlichen Planfeststellungsverfahren stillzulegen. Die bisherigen Kosten beliefen sich bis Ende 2014 auf 1,1 Mrd. Euro. Im Jahr 2014 gab das BfS für das Endlager 48 Mio. Euro aus. Für das Jahr 2015 sind 47 Mio. Euro und 50 Mio. Euro für das Jahr 2016 vorgesehen.
- Die Gesamtprojektkosten für die Stilllegung des Endlagers für schwach- und mittelradioaktive Abfälle Asse II lassen sich nach wie vor nicht belastbar abschätzen. Im Jahr 2014 gab das BfS für die Asse II 114 Mio. Euro aus. Für das Jahr 2015 sind 110 Mio. Euro veranschlagt und 120 Mio. Euro für das Jahr 2016 vorgesehen.

Die Ausgaben für die Errichtung der Schachtanlage Konrad werden durch Vorausleistungen der künftigen Benutzer refinanziert. Die Einnahmen werden im Einzelplan 16 in Kapitel 1616 veranschlagt. Für 2015 sind 253 Mio. Euro veranschlagt und für das Folgejahr 246 Mio. Euro eingeplant. Die Endlagerprojekte Morsleben und Asse II werden nicht durch Dritte refinanziert.

58.3.3 Wohnungswesen und Städtebau

Im Politikbereich Wohnungswesen und Städtebau wurden die im Jahr 2014 veranschlagten 2,1 Mrd. Euro auch verausgabt. Für das Jahr 2015 hat das BMUB 2,2 Mrd. Euro veranschlagt und für das Jahr 2016 bisher 2,3 Mrd. Euro eingeplant. Schwerpunkte in diesem Politikbereich sind insbesondere:

Wohngeld

Wohngeld wird als Mietzuschuss oder als Lastenzuschuss für Eigentümer von selbst genutztem Wohnraum einkommensschwacher Haushalte geleistet. Die Ausgaben für das Wohngeld tragen der Bund und die Länder je zur Hälfte. Von den Mitteln, die der Bund im Jahr 2014 für Wohnungswesen und Städtebau ausgab, entfielen 422 Mio. Euro auf das Wohngeld.

Derzeit befindet sich eine Wohngeldreform im Gesetzgebungsverfahren. Das Wohngeld soll an die Mieten- und Einkommensentwicklung seit der letzten Reform im Jahr 2009 angepasst werden. Die sich daraus für den Bund ergebenden Mehrausgaben werden im Haushaltsplan 2016 mit einem Aufwuchs um 200 Mio. Euro gegenüber dem Jahr 2015 auf dann 730 Mio. Euro berücksichtigt. Durch die Wohngeldreform soll die Zahl der Wohngeldberechtigten von 590 000 Ende des Jahres 2015 auf 870 000 Ende des Jahres 2016 steigen. Das Regelungsvorhaben soll zum 1. Januar 2016 in Kraft treten.

Wohnungsbauprämie

Die Ausgaben für die Wohnungsbauprämie werden ausschließlich vom Bund getragen. Im Jahr 2014 wurden 341 Mio. Euro verausgabt. Im Haushalt 2015 sind hierfür Ausgaben von 365 Mio. Euro veranschlagt. Der Haushaltsentwurf 2016 sieht Ausgaben von 217 Mio. Euro vor.

Erstattungen von Kosten an die Länder für die Erledigung von Bauaufgaben des Bundes

Der Bund hat mit allen Ländern außer Berlin Verwaltungsabkommen über die Durchführung seiner Hochbauaufgaben geschlossen. Die Bauverwaltungen der Länder führen seine Hochbauaufgaben im Wege der Organleihe

durch. Dadurch entstehen den Ländern Kosten, die der Bund erstatten muss. Dafür sind den Ländern in den Jahren 2014 und 2015 jeweils 168 Mio. Euro bereitgestellt worden. Für das Jahr 2016 sind 160 Mio. Euro vorgesehen. Ausgaben für militärische Baumaßnahmen sind im Einzelplan 14 des Bundesministeriums der Verteidigung veranschlagt.

Kompensationszahlungen an die Länder wegen der Beendigung der Finanzhilfen des Bundes zur Sozialen Wohnraumförderung

Mit der Beendigung der Finanzhilfen des Bundes zur „Wohnraumförderung“ an die Länder steht diesen nach dem Entflechtungsgesetz bis zum 31. Dezember 2019 ein Betrag von jährlich 518 Mio. Euro aus dem Haushalt des Bundes zu. Der Bund verteilt den Betrag nach einem festgelegten Schlüssel auf die Länder. Die Beträge müssen für Investitionen genutzt werden.

Förderung des Städtebaus

Der Bund unterstützt die Länder mit Programmen zur Städtebauförderung durch Gewährung von Finanzhilfen. Die Programme zur Städtebauförderung werden mit den Ländern jährlich neu vereinbart. Im Förderprogramm 2015 sind Mittel für Programme wie „Stadtumbau Ost“, „Denkmalschutz Ost“ oder „Denkmalschutz West“ vorgesehen. Zudem wird seit dem Jahr 2014 das Bundesprogramm „Nationale Projekte des Städtebaus“ durchgeführt. Im Jahr 2014 wurden für die Förderung des Städtebaues 434 Mio. Euro verausgabt. Für das Jahr 2015 sind für die Förderung des Städtebaus Ausgaben von 528 Mio. Euro veranschlagt. Der Haushaltsentwurf 2016 sieht hierfür Ausgaben von 602 Mio. Euro vor.

58.3.4 Hochbau- und Fördermaßnahmen in Berlin und Bonn

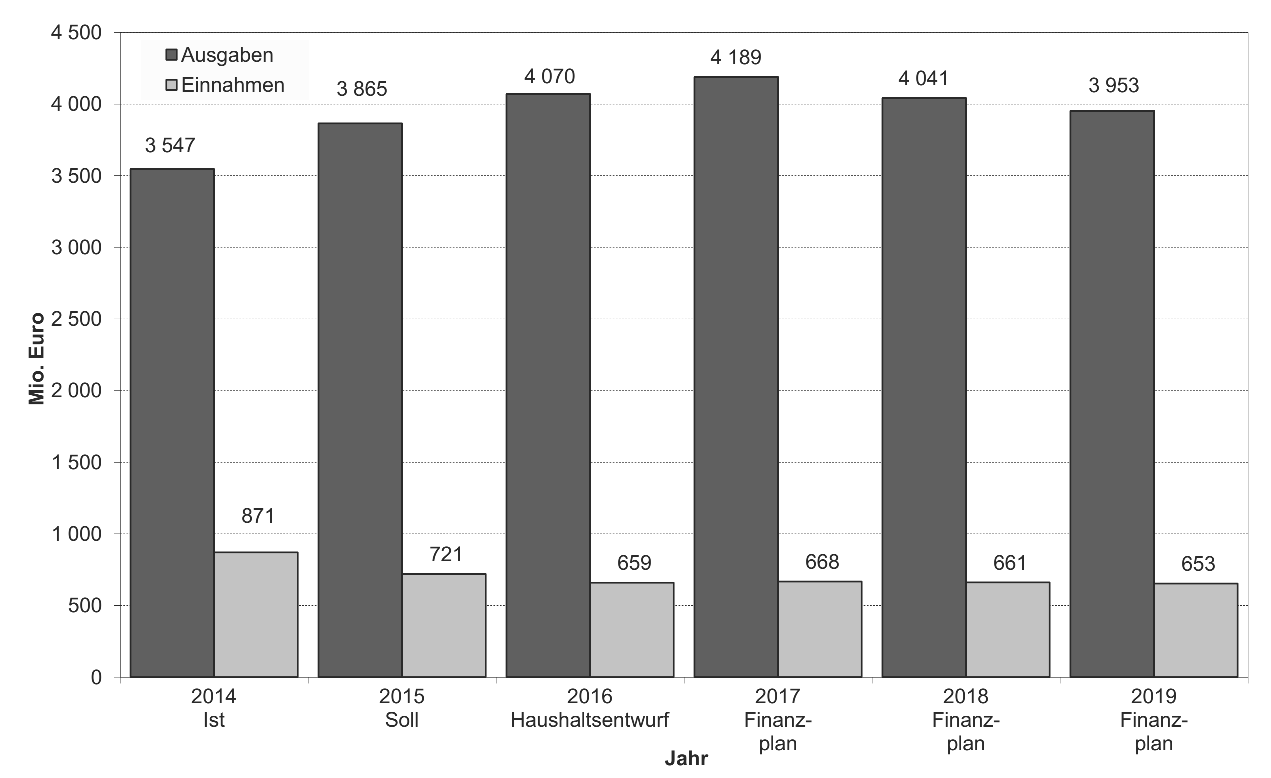
Für Hochbau- und Fördermaßnahmen in Berlin und Bonn sind neben den Mitteln für Investitionen zur Wiedererrichtung des Berliner Schlosses im Wesentlichen Mittel für Baumaßnahmen für den Deutschen Bundestag und die Bundesregierung im Parlamentsviertel in Berlin sowie für den Bundesrat ausgewiesen. Im Jahr 2014 wurden hierfür 86 Mio. Euro verausgabt. Für das Jahr 2015 sind 188 Mio. Euro veranschlagt und für das Folgejahr 195 Mio. Euro vorgesehen.

58.4 Ausblick

Im Entwurf für den Haushalt 2016 werden im Einzelplan 16 insgesamt 205 Mio. Euro mehr an Ausgaben eingeplant als in der Finanzplanung vom Vorjahr vorgesehen. Dieser Ausgabenzuwachs um 5 % entsteht aufgrund von Ausgabensteigerungen beim Wohnungswesen und Städtebau sowie dem Klimaschutz. Die Einnahmen sollen im Jahr 2016 bei 659 Mio. Euro liegen. Dies entspricht einem Rückgang von 8,6 % gegenüber dem Vorjahr. Einnahmenschwerpunkte sind auch im Jahr 2016 die Rückflüsse aus Wohnungsbaudarlehen, für die 361 Mio. Euro veranschlagt werden.

Abbildung 58.1

Finanzplanung im Einzelplan 16 bis zum Jahr 2019



Quelle: Für das Jahr 2014: Haushaltsrechnung, bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (Übersicht Nr. 4.9); für das Jahr 2015: Haushaltsplan in der Fassung des Entwurfs des Zweiten Nachtragshaushalts; Finanzplan für die Jahre 2015 bis 2019: Bundesregierung.

Für den Einzelplan 16 besteht weiterhin das Risiko, dass die Ausgaben für die Endlagerung radioaktiver Abfälle nur schwer abzuschätzen sind. Der im Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2016 für die Endlagerung radioaktiver Abfälle vorgesehene Betrag von 440 Mio. Euro basiert nach wie vor auf einer groben Schätzung. Hinzu kommen die ungewissen finanziellen Auswirkungen der zu treffenden Entscheidungen für die weitere Endlagersuche. Die Bundesregierung erwartet auf Basis einer groben Schätzung einen Erfüllungsaufwand (ohne Personalausgaben des Bundes) von etwas über 2 Mrd. Euro für das Standortauswahlverfahren.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)
(Einzelplan 17)

59 Entwicklung des Einzelplans 17
Kat. A

59.1 Überblick

Das BMFSFJ ist für die Politikfelder Familien, ältere Menschen, Gleichstellung von Frauen und Männern sowie Jugend zuständig. Es finanziert dazu insbesondere gesetzliche Leistungen für die Familien und fördert Einrichtungen und Maßnahmen.

Die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien und das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA) sind dem BMFSFJ als Bundesoberbehörden unterstellt. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes ist ebenfalls organisatorisch beim BMFSFJ angesiedelt.

Im Jahr 2014 lagen die Ausgaben des BMFSFJ bei 8,1 Mrd. Euro. Das entsprach 2,7 % der Gesamtausgaben des Bundes. Für das Jahr 2015 sind 8,5 Mrd. Euro veranschlagt.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat mit Urteil vom 21. Juli 2015 die Regelungen zum Betreuungsgeld für nichtig erklärt. Der Bund will die dadurch entstehenden Spielräume im Bundeshaushalt nutzen, Länder und Kommunen bei Maßnahmen zur Verbesserung der Kinderbetreuung zu unterstützen.

Tabelle 59.1 gibt einen Überblick über die Ausgaben und Einnahmen beim Einzelplan 17.

Tabelle 59.1

Übersicht über den Einzelplan 17
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

	2014 Soll	2014 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf[c]	Veränderung 2015/2016[d]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	7 959,5	8 099,2	139,7	8 535,6	9 183,0	
darunter:						
• Gesetzliche Leistungen für die Familien	6 979,8	7 099,7	119,9	7 510,0	7 935,9	
• Förderungen und sonstige Bewilligungen	805,3	824,6[e]	19,3	848,9	1 064,4	
• Verwaltungsausgaben	28,9	29,6	0,7	28,3	28,7	
• Bundesministerium	54,0	51,7	-2,3	55,2	58,5	
Einnahmen des Einzelplans	68,5	87,8	19,3	68,4	69,4	
Verpflichtungsermächtigungen	490,5[f]	198,2	-292,3	551,7	619,9	
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	1 314	1 244[g]	-70	1 339	1 358	

Erläuterungen:
[a] Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2014, Übersicht Nr. 4.9).
[b] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
[c] Die vorgesehenen Änderungen beim Betreuungsgeld sind darin noch nicht enthalten.
[d] Wegen der noch nicht bekannten Auswirkungen des Urteils des BVerfG zum Betreuungsgeld wird auf eine Darstellung der Veränderung verzichtet.
[e] Einschließlich der Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds.
[f] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[g] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 17. Für das Jahr 2014: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2015: Haushaltsplan in der Fassung des Entwurfs des Zweiten Nachtragshaushalts; für das Jahr 2016: Haushaltsentwurf.

Die Wirkung familienbezogener Leistungen hat das BMFSFJ in einem gemeinsamen Projekt mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) wissenschaftlich evaluieren lassen. Die Bestandsaufnahme umfasst etwa 150 ehe- und familienbezogene Leistungen, von denen nur ein kleiner Teil im Einzelplan 17 veranschlagt ist. Die Ergebnisse der Untersuchung wurden im Jahr 2014 veröffentlicht (http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/familie,did=195944.html). Das BMFSFJ sieht in den Ergebnissen der Gesamtevaluation eine wichtige Grundlage für die derzeitige und zukünftige Gestaltung der Familienpolitik. Es will zu möglichen Konsequenzen und Änderungen im System der Familienleistungen gemeinsam mit dem BMF, dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und dem Bundesministerium für Gesundheit eine Facharbeitsgruppe Familienleistungen bilden.

59.2 Wesentliche Ausgabenbereiche

59.2.1 Gesetzliche Leistungen für die Familien

Die Ausgaben für gesetzliche Leistungen für die Familien betragen im Jahr 2015 mit 7,5 Mrd. Euro 88,0 % der Ausgaben des Einzelplans 17. Sie umfassen im Wesentlichen:

- Elterngeld nach dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG): 5,6 Mrd. Euro,
- Betreuungsgeld nach dem BEEG: 900 Mio. Euro,
- Kindergeld und Kinderzuschlag nach dem Bundeskindergeldgesetz (BKGG): 483,3 Mio. Euro,
- Unterhaltsvorschuss nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (UVG): 290 Mio. Euro und
- Einlage in die Stiftung „Mutter und Kind – Schutz des ungeborenen Lebens“ nach dem Stiftungsgesetz: 92 Mio. Euro.

Im Kapitel 1701 „Gesetzliche Leistungen für die Familien“ werden auch die beiden folgenden, nicht familienbezogenen Ausgaben veranschlagt:

- Zuweisungen an die Conterganstiftung: 155,3 Mio. Euro sowie
- Aufwendungen für Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft: 37 Mio. Euro.

59.2.1.1 Elterngeld

Das Elterngeld besteht aus dem Basiselterngeld und dem neu eingeführten Elterngeld Plus. Das Basiselterngeld beträgt zwischen 300 Euro und 1 800 Euro monatlich. Es wird grundsätzlich einkommensabhängig für maximal 14 Monate nach der Geburt des Kindes gewährt. Das Elterngeld Plus können Eltern, die in Teilzeit arbeiten, doppelt so lange erhalten. Ergänzend gibt es einen Partnerschaftsbonus von vier weiteren Monaten, wenn beide Elternteile ihr Kind betreuen und zwischen 25 und 30 Wochenstunden arbeiten. Das Elterngeld Plus ersetzt, wie das Basiselterngeld, das wegfallende Einkommen anteilig. Es wird höchstens bis zur Hälfte des Basiselterngeldes gewährt. Auf Anregung des Bundesrechnungshofes wird die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag bis zum 31. Dezember 2017 einen Bericht über die Auswirkungen der Regelungen zum Elterngeld Plus und zum Partnerschaftsbonus vorlegen.

Das Elterngeld wird von den Ländern im Auftrag des Bundes ausgezahlt. Landes- und Kommunalverwaltungen führen diese Aufgabe aus. Sie greifen dabei direkt auf Haushaltsmittel des Bundes zu und bewirtschaften diese eigenständig. Hierbei setzen sie eigene automatisierte Verfahren ein, die über Schnittstellen mit dem zentralen Buchführungssystem des Bundes verbunden sind. Landes- und Kommunalstellen müssen dabei haushaltsrechtliche und verfahrensspezifische Regelungen einhalten, die vom BMF erlassen werden. Der Bundesrechnungshof prüfte die Einhaltung dieser Bestimmungen in mehreren Ländern. Die Länder setzten das Elterngeldgesetz sowohl organisatorisch als auch technisch sehr unterschiedlich um. Der Bundesrechnungshof stellte Risiken für den sicheren und ordnungsmäßigen Betrieb der automatisierten Verfahren fest. Probleme bereiteten häufig die verteilten Zuständigkeiten für IT, Haushalt und Fachaufgaben innerhalb der Dienststellen bzw. zwischen verschiedenen Dienststellen und/oder externen Dienstleistern. Mit dem Einsatz der Elterngeld-Verfahren verbundene Risiken beachteten weder die Bewirtschafter noch das BMFSFJ. Das BMFSFJ hat berichtet, dass die zuständigen Stellen aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes Gegenmaßnahmen ergriffen hätten.

59.2.1.2 Betreuungsgeld

Aufgrund der Entscheidung des BVerfG kann seit dem 21. Juli 2015 kein Betreuungsgeld mehr bewilligt werden. Bereits erlassene Betreuungsgeldbescheide behalten aus Vertrauensschutzgründen ihre Gültigkeit.

Zurzeit erhalten Eltern das Betreuungsgeld, die für ihre Kinder keine frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in einer Kindertagespflege in Anspruch nehmen. Der Anspruch bestand grundsätzlich ab dem 15. Lebensmonat für maximal 22 Monate. Das Betreuungsgeld wird seit dem 1. August 2013 ausgezahlt und beträgt 150 Euro monatlich.

59.2.2 Förderungen und sonstige Bewilligungen

Im Jahr 2015 stellt das BMFSFJ 848,9 Mio. Euro für Einrichtungen und Maßnahmen bereit, insbesondere

- für Kinder und junge Erwachsene,
- zur Stärkung der Zivilgesellschaft, für Familien, ältere Menschen, die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie
- für sonstige Bewilligungen wie z. B. Zahlungen an die Fonds „Heimerziehung West“ und „Heimerziehung Ost“.

Ein Großteil der Mittel für den Kinder- und Jugendplan des Bundes wird an örtliche und regionale Träger oder die Länder direkt weitergeleitet. Damit werden örtliche oder regionale Maßnahmen finanziert. Schon im Jahr 2007 hatte der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in seinem Gutachten zur Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern kritisiert, dass der Bund anstelle der nach dem Grundgesetz zuständigen Länder solche Aufgaben finanziert. Er hatte sich für eine Stärkung der Aufgaben- und Finanzverantwortung der Länder ausgesprochen. Das BMFSFJ vertritt nach wie vor die Auffassung, dass für alle von ihm geförderten Maßnahmen eine Finanzierungskompetenz des Bundes besteht. Die Maßnahmen seien von überregionaler oder bundesweiter Bedeutung. Sie könnten daher weder von örtlichen Trägern noch durch ein Land allein gefördert werden.

59.2.2.1 Förderung von Maßnahmen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendpolitik

Im Jahr 2015 werden 407,9 Mio. Euro für zahlreiche Projekte und Institutionen bereitgestellt. Die Ausgaben verteilen sich vor allem auf folgende Bereiche:

- Für Maßnahmen der freien Jugendhilfe nach dem Kinder- und Jugendplan des Bundes sind im Jahr 2015 Zuschüsse und Zuwendungen an Länder und freie Träger von 160,8 Mio. Euro vorgesehen. Schwerpunkte sind politische, kulturelle und sportliche Jugendbildung, die Integration von jungen Menschen mit Migrationshintergrund und internationale Jugendarbeit.
- Mit ihrer Qualifizierungsoffensive sieht die Bundesregierung im Jahr 2015 für frühkindliche Bildung 126 Mio. Euro vor.
- Im Jahr 2015 stellt der Bund 51 Mio. Euro bereit, um Netzwerke für Frühe Hilfen einzurichten. Ziel ist es, insbesondere belastete Familien mit kleinen Kindern von Anfang an zu unterstützen, damit ein gesundes Aufwachsen für alle Kinder möglich ist. Die Bundesinitiative endet zum 31. Dezember 2015. Ab dem Jahr 2016 sieht das Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz die Einrichtung eines Fonds zur Sicherstellung der Netzwerke Frühe Hilfen in der psychosozialen Unterstützung durch den Bund vor.
- Der Bund fördert seit dem Jahr 2001 zahlreiche Projekte und Initiativen zur Stärkung von Demokratie und Vielfalt. Am 1. Januar 2015 wurde das neue Bundesprogramm „Demokratie leben! – Aktiv gegen Rechtsextremismus, Gewalt und Menschenfeindlichkeit“ gestartet. Hierfür stehen jährlich 40,5 Mio. Euro zur Verfügung.
- In den Jahren 2015 bis 2018 will der Bund den Ländern und Gemeinden insgesamt 550 Mio. Euro Finanzhilfen für Investitionen in Tageseinrichtungen und zur Kindertagespflege für Kinder unter drei Jahren gewähren.

59.2.2.2 Förderung von Maßnahmen und Einrichtungen zur Stärkung der Zivilgesellschaft, Familien-, Senioren- und Gleichstellungspolitik

Im Jahr 2015 stellt der Bund 338,6 Mio. Euro für folgende Maßnahmen und Einrichtungen zur Verfügung:

- Zur Stärkung der Zivilgesellschaft führt der Bund nach Aussetzung des Zivildienstes auf eigene Kosten den Bundesfreiwilligendienst durch. Daneben gibt der Bund Zuschüsse für Freiwilligendienste der Länder nach dem Jugendfreiwilligendienstgesetz. Dazu gehören das freiwillige soziale Jahr und das freiwillige ökologische Jahr.
- In der Familienpolitik ist das Schwerpunktthema die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Das BMFSFJ fördert hierzu beispielsweise das Unternehmensprogramm „Erfolgsfaktor Familie" und die Initiative „Lokale Bündnisse für Familie". Darüber hinaus fördert es Familienverbände, Leistungen zur Unterstützung bei ungewollter Kinderlosigkeit sowie den Ausbau der Hilfen für Schwangere und zur Regelung der vertraulichen Geburt.
- In der Gleichstellungspolitik werden beispielsweise Initiativen gefördert, mit denen der berufliche Wiedereinstieg erleichtert oder Einkommensunterschiede zwischen den Geschlechtern überwunden werden sollen. Ein weiterer Schwerpunkt ist die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen.
- Schwerpunkte der Politik für ältere Menschen sind die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf sowie Programme zur Pflege und Versorgung im Alter, wie z. B. „Allianz für Menschen mit Demenz". Das BMFSFJ fördert mit der Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege die langfristige Sicherung der Fachkräftebasis.
- Das BMFSFJ bezuschusst Modellprojekte zur Einrichtung und Weiterentwicklung von Mehrgenerationenhäusern in den Kommunen. Seit dem Jahr 2006 hat es bundesweit 450 Mehrgenerationenhäuser gefördert.

59.2.2.3 Sonstige Bewilligungen

Im Jahr 2015 stellt der Bund 102,4 Mio. Euro für folgende Zwecke zur Verfügung:

- Die sechs Spitzenverbände der freien Wohlfahrtsverbände erhalten Zuschüsse für zentrale und internationale Aufgaben sowie die Beratung und Betreuung von Flüchtlingen und Auswanderern.
- Die beiden Fonds „Heimerziehung in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1949 bis 1975“ (Heimerziehung West) und „Heimerziehung in der DDR in den Jahren 1949 bis 1990“ (Heimerziehung Ost) gewähren Rentenersatzleistungen und Sachleistungen an Betroffene für Folgeschäden aus der Heimerziehung.

Der Fonds Heimerziehung West war ursprünglich mit 120 Mio. Euro ausgestattet und wird je zu einem Drittel vom Bund, den westdeutschen Ländern und den beiden Kirchen getragen. Der Fonds Heimerziehung Ost war ursprünglich mit 40 Mio. Euro ausgestattet und wird je zur Hälfte vom Bund und den ostdeutschen Ländern getragen. Aufgrund einer unerwartet hohen Inanspruchnahme der Leistungen sollen der Fonds Heimerziehung West auf 302 Mio. Euro und der Fonds Heimerziehung Ost auf bis zu 364 Mio. Euro aufgestockt werden.

- Der Bund beteiligt sich am Fonds „Sexueller Missbrauch im familiären Bereich“ mit 50 Mio. Euro für Sachleistungen an Betroffene. Der Bund forderte die Länder auf, ihrer Verantwortung in gleicher Weise nachzukommen und weitere 50 Mio. Euro bereit zu stellen. Mecklenburg-Vorpommern hat sich mit 1 Mio. Euro und Bayern mit 7,6 Mio. Euro am Fonds beteiligt. Eine Beteiligung weiterer Länder ist derzeit nicht absehbar.

59.2.3 Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben

Das Bundesamt für den Zivildienst (BAZ) war bis zum 30. Juni 2011 gesetzlich beauftragt, über die Anerkennung der Kriegsdienstverweigerer zu entscheiden und den Zivildienst durchzuführen. Mit der Entscheidung, die Wehrpflicht auszusetzen, begann das BMFSFJ im Jahr 2010 das BAZ zu einer Dienstleistungsbehörde umzustrukturieren. Es trägt heute die Bezeichnung Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA).

Das BAFzA hat fünf gesetzliche Aufgaben. Hierzu gehören u. a. der Bundesfreiwilligendienst und die Förderung der pädagogischen Betreuung der Jugendfreiwilligendienste sowie das Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“. Es nimmt die Geschäftsstellenaufgaben für die beiden Fonds Heimerziehung West und Heimerziehung Ost sowie die Conterganstiftung wahr. Das BMFSFJ betraut das BAFzA außerdem mit der Durchführung von Förderprogrammen.

Im Jahr 2014 prüfte der Bundesrechnungshof die Organisation des BAFzA. Er bemängelte unter anderem, dass das BAFzA nicht nachgewiesen hat, weshalb es nach dem Wegfall des Zivildienstes noch einen Außendienst benötigt (vgl. Bemerkung Nr. 60).

59.3 Ausblick

Das Urteil des BVerfG hat auch Auswirkungen auf die Finanzplanung im Einzelplan 17. Für das Betreuungsgeld waren ursprünglich jährlich 1 Mrd. Euro ab dem Jahr 2016 eingeplant. Zurzeit kann deshalb keine belastbare Aussage über die finanzielle Entwicklung des Einzelplans 17 insgesamt getroffen werden.

60 Kat. B Notwendigkeit eines Außendienstes beim Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben zweifelhaft

(Kapitel 1713)

60.0

Das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben hat Außendienstbeschäftigten nach Aussetzung des Zivildienstes im Jahr 2011 neue Aufgaben übertragen. Es wies nicht nach, dass die neuen Aufgaben nach Art und Umfang notwendig sind. Auch untersuchte das Bundesamt nicht, ob andere Stellen die Aufgaben besser oder kostengünstiger wahrnehmen können. Der Bundesrechnungshof hat deshalb erhebliche Zweifel an der Notwendigkeit des Außendienstes.

60.1

Aussetzung des Zivildienstes im Jahr 2011

Im Jahr 2011 wurde mit der Wehrpflicht auch der Zivildienst ausgesetzt. Das damalige Bundesamt für den Zivildienst mit Sitz in Köln verlor damit seine zentrale Aufgabe. Der Gesetzgeber schuf mit dem Bundesfreiwilligendienstgesetz (BFDG) den Bundesfreiwilligendienst. Er ermöglicht Interessierten, Hilfstätigkeiten in gemeinwohlorientierten Einrichtungen (Einsatzstellen) zu leisten. Der Gesetzgeber übertrug dem Bundesamt die Zuständigkeit für den Bundesfreiwilligendienst und nannte es in Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (Bundesamt) um. Zudem räumte er dem BMFSFJ die Möglichkeit ein, dem Bundesamt weitere Aufgaben zu übertragen.

Aufgaben der Außendienstbeschäftigten

Zu Zeiten des Zivildienstes waren Regionalbetreuerinnen und -betreuer bundesweit im Außendienst tätig. Sie berieten und betreuten die Zivildienstleistenden; auch prüften und überwachten sie die Zivildienststellen. Gleichzeitig waren sie Disziplinarvorgesetzte der Zivildienstleistenden. Nachdem der Zivildienst im Jahr 2011 ausgesetzt worden war, beschäftigte das Bundesamt alle 93 ehemaligen Regionalbetreuerinnen und -betreuer mit neuen Aufgaben weiter. Fortan waren sie

- Prüferinnen oder Prüfer im Bundesfreiwilligendienst (20 Dienstposten) oder
- Beraterinnen oder Berater im Bundesfreiwilligendienst (43 Dienstposten) oder
- Beraterinnen oder Berater für die Altenpflegeausbildung in der Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege (30 Dienstposten).

Nach der Gesetzesbegründung für das BFDG soll wie beim Zivildienst ein Außendienst prüfen, ob die Bundesfreiwilligen arbeitsmarktneutral eingesetzt werden. In das

Gesetz hat der Außendienst nicht Eingang gefunden. Nach einer Richtlinie des BMFSFJ zur Umsetzung des Bundesfreiwilligendienstes ist das Bundesamt berechtigt, Nachweise und Belege der Einsatzstellen von Bundesfreiwilligen zu prüfen. Einen Außendienst sieht auch diese Richtlinie nicht vor.

Neben dem Bundesamt beraten auch Vereine, Verbände und weitere Einrichtungen, am Freiwilligendienst interessierte Personen.

Mit der Altenpflege-Offensive wollen Bund, Länder, Wohlfahrtsverbände und weitere Organisationen für Pflegeberufe werben. Sie endet am 31. Dezember 2015. Zur Altenpflege beraten auch die Bundesagentur für Arbeit, Behörden der Länder, Verbände und Einrichtungen. Für die Tätigkeit eines Außendienstes in der Altenpflege-Offensive gibt es keine Vorgabe. Eine Vereinbarung von Bund, Ländern, Wohlfahrtsverbänden und weiteren Organisationen sieht vor, eine Informations- und Beratungsstelle für Pflegeeinrichtungen und Altenpflegeschulen auf Bundesebene einzurichten. Außerdem soll ein Online-Informationsportal zur Altenpflegeausbildung aufgebaut werden.

Eine Organisationsuntersuchung, die die Notwendigkeit der einzelnen Aufgaben des Außendienstes hinterfragt (Aufgabenkritik), führte das Bundesamt nicht durch.

Ausgaben für den Außendienst

Die Außendienstbeschäftigten arbeiteten von ihrem Wohnsitz aus. Nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes verursachte der Außendienst jährlich Personal- und Sachausgaben von rund 10 Mio. Euro. Sachausgaben entstanden insbesondere für

- Fahrzeuge (49 Dienstwagen),
- Reisekosten (u. a. Wegstreckenentschädigungen für Fahrten mit privaten Fahrzeugen, Kraftstoffkosten, Bahn- und Flugtickets, Übernachtungs- und Tagegelder),
- Mieten (Mietentschädigungen für Räume, die die Außendienstbeschäftigten in ihrem Haus oder ihrer Wohnung als Büro zur Verfügung stellten sowie für Stellplätze oder Garagen) und
- technische Ausstattung (Telefon- und Internetanschlüsse am Wohnort der Außendienstbeschäftigten, Mobiltelefone und IT-Ausstattung).

60.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Bundesamt nach Aussetzung des Zivildienstes alle Außendienstbeschäftigten behalten und ihnen neue Aufgaben zugewiesen hat, ohne deren Notwendigkeit im Einzelnen nachzuweisen.

Abgesehen von dem Hinweis in der Begründung zum BFDG gibt es keine belastbare Grundlage für einen Außendienst des Bundesamtes. Der Hinweis bezieht sich zudem nur auf die prüfende Tätigkeit, ob die Bundesfreiwilligen arbeitsmarktneutral eingesetzt werden. Für die Beratungstätigkeiten, auf die 73 der 93 Dienstposten entfallen, sieht weder das BFDG noch die Vereinbarung zur Altenpflege-Offensive einen Außendienst vor. Anders als im Zivildienst werden im Bundesfreiwilligendienst keine Disziplinarvorgesetzte mehr benötigt.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb den Außendienst in Art und Umfang in Frage gestellt. Er hat das Bundesamt aufgefordert, den Außendienst gemäß den Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung einer Aufgabenkritik zu unterziehen. Hierzu gehört, in nachstehender Reihenfolge zu prüfen,

- ob die (neuen) Aufgaben überhaupt durchgeführt werden müssen,
- ob der Umfang der notwendigen Aufgaben reduziert werden kann,
- ob Aufgaben von anderen Stellen besser oder kostengünstiger durchgeführt werden können,
- ob Aufgaben, sofern sie notwendig beim Bundesamt verbleiben müssen, einen Außendienst erfordern oder zumindest teilweise vom Sitz des Bundesamtes aus bearbeitet werden können,
- ob und wie für einen Außendienst verbleibende Aufgaben kostengünstiger wahrgenommen werden können und
- wie viel Personal für diese Aufgaben erforderlich und wie es zu vergüten ist.

Dabei ist zu beachten, dass die Altenpflege-Offensive, die bislang etwa ein Drittel der Dienstposten beansprucht, mit Ablauf des Jahres 2015 endet.

60.3

Das BMFSFJ hat erwidert, die Außendienstbeschäftigten nähmen unerlässliche, zum überwiegenden Teil gesetzliche Aufgaben wahr. Das Bundesamt habe die aus der Zeit des Zivildienstes vorhandenen Strukturen, Potenziale, Kenntnisse und Erfahrungen des Außendienstes optimal nutzen können. Die Arbeit des Außendienstes sei eine wesentliche Voraussetzung, um den Bundesfreiwilligendienst ordnungsgemäß und gesetzeskonform durchzuführen. Es gebe über 240 000 Plätze für Freiwilligendienstleistende in Deutschland. Der Bund sei verpflichtet zu prüfen, ob Mittel ordnungsgemäß verwendet werden, die er den Einsatzstellen z. B. für Taschengeld erstattet. Diese Aufgaben könne nur ein Außendienst vor Ort übernehmen. Würden die Aufgaben am Dienstsitz des Bundesamtes wahrgenommen, entstünden erhebliche Mehrkosten.

Die Altenpflege-Offensive sei eine zukunftsorientierte Aufgabe, die politisch als sehr wesentlich angesehen werde. Es sei politischer Konsens gewesen, einen bundesweit tätigen Außendienst einzurichten, der Vor-Ort-Beratungen sowie Veranstaltungen durchführt. Über die Fortführung der Offensive werde politisch entschieden. Es werde geprüft, wie das Beratungsteam mit seinen Erfahrungen und Kenntnissen die Neugestaltung der Pflegeausbildung mit einem neuen Pflegeberufsgesetz qualifiziert begleiten und unterstützen kann.

Da das Bundesamt insgesamt unter Personalmangel leide, seien die 93 Dienstposten zum 1. Mai 2015 nur mit 85 Vollzeitäquivalenten besetzt gewesen. Nach Angabe des BMFSFJ werde das Bundesamt seinen Außendienst im Jahr 2016 einer Aufgabenkritik und einer anschließenden Personalbedarfsermittlung unterziehen.

60.4

Der Bundesrechnungshof bezweifelt weiterhin, dass der Außendienst im bisherigen Umfang erforderlich ist. Er sieht eine belastbare Grundlage nur für einen geringen Anteil des bisherigen Außendienstes: für die Prüfung der Arbeitsmarktneutralität. Zu den weiteren Aufgaben hat das Bundesamt keine Nachweise erbracht, dass sie nur ein Außendienst vor Ort wahrnehmen kann.

Der Hinweis des BMFSFJ auf einen politischen Konsens zu einem Außendienst für die Altenpflegeberatung greift nicht. Ein entsprechender gesetzgeberischer Wille ist nicht erkennbar. In der Vereinbarung mit den Ländern ist ein Außendienst nicht erwähnt. Sollte die Altenpflege-Offensive enden, sieht es der Bundesrechnungshof als nicht sachgerecht an, dass die bisherigen Beraterinnen und Berater stattdessen am Entwurf eines (Pflegeberufs-) Gesetzes mitwirken.

Das Bundesamt hat bislang nicht untersucht, ob andere Einrichtungen die Aufgaben des Außendienstes kostengünstiger wahrnehmen können. Sofern Prüfungen und Beratungen vom Bundesamt selbst wahrzunehmen sind, könnten sie zumindest teilweise von dessen Dienstsitz aus erledigt werden. So wären beispielsweise Beratungen auch online und telefonisch möglich. Unterlagen zur Prüfung, wie Arbeitsplatzbeschreibungen, könnten zugesendet werden.

Der Bundesrechnungshof erwartet daher die Ergebnisse der angekündigten Aufgabenkritik und der Personalbedarfsermittlung des Außendienstes. Sofern Aufgaben für einen Außendienst verbleiben, müssen BMFSFJ und Bundesamt sicherstellen, dass sie wirtschaftlich wahrgenommen werden. Freiwerdendes Personal könnte ggf. für notwendige Aufgaben des Bundesamtes eingesetzt werden.

Bundesverfassungsgericht
(Einzelplan 19)

61 Entwicklung des Einzelplans 19
Kat. A

61.1 Überblick

Das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe ist ein allen anderen Verfassungsorganen gegenüber selbstständiger und unabhängiger Gerichtshof. Seine Entscheidungen binden alle Gerichte, Behörden sowie die Verfassungsorgane von Bund (Deutscher Bundestag, Bundesregierung, Bundesrat und Bundespräsident) und Ländern. In bestimmten – im Bundesverfassungsgerichtsgesetz genannten – Fällen haben die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Gesetzeskraft.

Dem Bundesverfassungsgericht gehören 16 Richterinnen und Richter als Mitglieder an. Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat wählen jeweils acht Richterinnen und Richter für zwölf Jahre.

Das Bundesverfassungsgericht besteht aus zwei Senaten mit jeweils acht Mitgliedern. Über den Haushaltsvoranschlag für den Einzelplan 19 befindet der vom Plenum eingesetzte Haushalts- und Personalausschuss. Jeder Bundesverfassungsrichterin und jedem Bundesverfassungsrichter sind zur Unterstützung wissenschaftliche Hilfskräfte zugewiesen, die aus den Ländern abgeordnet sind. Im Jahr 2014 handelte es sich hierbei um 65 Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, Verwaltungsbeamtinnen und Verwaltungsbeamte des höheren Dienstes sowie Tarifbeschäftigte.

Die Zahl der beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfahren ist seit seiner Errichtung erheblich gestiegen. In den letzten Jahren gingen jeweils mehr als 6 000 neue Verfahren jährlich ein, davon weit überwiegend Verfassungsbeschwerden (97 %). Im Jahr 2014 lag die Zahl der Eingänge bei 6 811 Verfahren. Im Jahr 2004 waren es noch 5 434 Eingänge.

Im Haushaltsjahr 2014 gab das Bundesverfassungsgericht 49,5 Mio. Euro aus. Gegenüber dem Jahr 2013 stiegen die Ausgaben um 12,5 Mio. Euro. An den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts hatten die Ausgaben des Einzelplans 19 einen Anteil von 0,02 %.

Tabelle 61.1

Übersicht über den Einzelplan 19
Bundesverfassungsgericht

	2014 Soll	2014 Ist	Abweichung Ist/Soll[a]	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf	Veränderung 2015/2016[a]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	46,1	49,5	3,4	33,3	29,2	*-12,4*
darunter:						
• Personal ohne Versorgung	18,1	16,8	-1,3	18,1	17,9	*-0,8*
• Versorgung	5,6	5,1	-0,6	5,9	6,3	*6,2*
• Zuweisungen an den Versorgungsfonds des Bundes	0,9	0,9	0,0	1,2	1,4	*16,0*
• Sächliche Verwaltungsausgaben	4,1	3,4	-0,7	3,4	3,3	*-2,8*
• Investitionen	17,3	23,2	5,9	4,7	0,2	*-94,7*
Einnahmen des Einzelplans	0,04	0,06	0,02	0,04	0,04	*0,0*
Verpflichtungsermächtigungen	4,2[b]	4,2	0,0	0,0	0,4	-
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	172	161[c]	-12	172	172	*0,0*
Abordnungen		65[d]				

Erläuterungen: [a] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
[b] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[c] Ist-Besetzung am 1. Juni.
[d] 64 wissenschaftliche Hilfskräfte im richterlichen Bereich und eine sonstige beamtete Hilfskraft.
Quelle: Einzelplan 19. Für das Jahr 2014: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2015: Haushaltsplan; für das Jahr 2016: Haushaltsentwurf.

61.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Den Schwerpunkt im Einzelplan 19 bilden überwiegend die Ausgaben für Personal und Versorgung. Im Jahr 2014 verlagerte sich der Schwerpunkt zugunsten der Investitionen. Ursache dafür war im Wesentlichen die Sanierung der Gerichtsgebäude (vgl. hierzu auch Tabelle 61.2). Die Ausgaben hierfür von 23,2 Mio. Euro machten 50 % der Gesamtausgaben des Einzelplans aus. Mit 22,8 Mio. Euro hatten die Ausgaben für Personal und Versorgung im Jahr 2014 einen Anteil von 46 % an den Gesamtausgaben.

Im Jahr 2015 sollen die Ausgaben für Investitionen auf 4,7 Mio. Euro zurückgehen. Der Soll-Ansatz für Personal- und Versorgungsausgaben steigt auf 25,2 Mio. Euro und bildet mit 75 % der Gesamtausgaben wieder den Schwerpunkt des Einzelplans 19.

Das Bundesverfassungsgericht verstärkte in den Jahren 2014 und 2015 seine Öffentlichkeitsarbeit. Im Jahr 2014 wandte es hierfür 309 000 Euro auf. Für das Jahr 2015 sind 295 000 Euro vorgesehen. Die Mittel wurden vor allem für einen neuen Internet-Auftritt, einen Informationsfilm für Besucherinnen und Besucher, einen Bildband über die Geschichte und die Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts sowie einen Tag der offenen Tür verwandt. Im Jahr 2016 sollen die Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit wieder auf 25 000 Euro zurückgehen.

Einnahmen werden im Einzelplan 19 kaum erzielt. Im Haushaltsjahr 2014 betrugen sie 57 000 Euro, vor allem

aus Veräußerungserlösen, Missbrauchsgebühren und Veröffentlichungen.

61.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

61.3.1 Personal und Versorgung

Die besondere Personalstruktur des Bundesverfassungsgerichts trägt zum hohen Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben im Einzelplan 19 maßgeblich bei. Das Bundesverfassungsgericht hat überdurchschnittlich viele Beschäftigte mit Hochschulabschluss. Deshalb beträgt der Anteil der Planstellen und Stellen im höheren Dienst 43 **%**. Die Bezüge der von den Ländern abgeordneten Beschäftigten werden ebenfalls aus dem Haushalt des Bundesverfassungsgerichts geleistet.

Die Personalstruktur wirkt sich auch auf die Zuführungen an die Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Bundes“ und „Versorgungsfonds des Bundes“ für die Richterinnen und Richter sowie die Beamtinnen und Beamten aus. Diese Zuführungen sind beim Bundesverfassungsgericht überdurchschnittlich hoch.

Für die abgeordneten wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter leistet das Bundesverfassungsgericht eine Pauschale an die Versorgungsfonds der jeweiligen Länder in Höhe von 30 % der jeweiligen Bezüge. Grundlage hierfür ist der Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag.

61.3.2 Gebäudesanierung des Bundesverfassungsgerichts

Die Gebäude des Bundesverfassungsgerichts wurden überwiegend in den Jahren 1965 bis 1969 erbaut. Nach langjähriger Nutzung hat das Bundesverfassungsgericht die denkmalgeschützten Gebäude für insgesamt 57,6 Mio. Euro grundlegend sanieren lassen. 49,6 Mio. Euro davon hat es in seinem Einzelplan bereitgestellt (vgl. Tabelle 61.2). Hinzu kamen 8 Mio. Euro aus einem Programm zur energetischen Sanierung von Bundesbauten. Nach dreijähriger Bauzeit wurde das sanierte Gebäude im November 2014 eingeweiht. Für die Bauabrechnung waren im Jahr 2015 noch 4,6 Mio. Euro veranschlagt.

61.4 Ausblick

Ab dem Jahr 2016 sollen die Gesamtausgaben des Einzelplans – nach Abschluss der Gebäudesanierung – wieder deutlich sinken.

Tabelle 61.2

Ausgaben für die Gebäudesanierung aus dem Einzelplan des Bundesverfassungsgerichts

Jahr	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Summe
in Mio. Euro							
Soll	1,8	3,0	6,8	18,6	14,9	4,6	**49,6**
Ist	0,4	2,2	4,9	11,7	21,7	-	**40,9**

Quelle: Einzelplan 19. Haushaltsrechnungen der Jahre 2010 bis 2014 sowie Haushaltsplan für das Jahr 2015.

Tabelle 61.3

Finanzplanung Einzelplan 19

2015	2016	2017	2018	2019
Ausgaben in Mio. Euro				
33,3	29,2	29,5	29,7	30,0

Quelle: Bundesregierung.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
(Einzelplan 23)

62 Entwicklung des Einzelplans 23
Kat. A

62.1 Überblick

Das BMZ gestaltet die Entwicklungspolitik der Bundesregierung. Da das BMZ keine nachgeordneten Behörden hat, setzen Durchführungsorganisationen die Vorhaben des Bundes in der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit um. Dies sind insbesondere die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. In der nichtstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit unterstützt der Bund die Aktivitäten zivilgesellschaftlicher, kommunaler und privatwirtschaftlicher Organisationen überwiegend mit Zuwendungen. Schließlich gibt es die multilaterale und europäische Entwicklungszusammenarbeit. Hierfür leistet der Bund Beiträge an internationale Organisationen, die in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind.

Im Gegensatz zum Bundeshaushalt insgesamt, war der Einzelplan 23 durch ein starkes Wachstum gekennzeichnet. So stiegen die veranschlagten Ausgaben von 6,1 Mrd. Euro (2010) auf 6,5 Mrd. Euro (2015) und somit um 8 %, während die Ausgaben im Bundeshaushalt insgesamt um 6 % zurückgingen. Im Haushaltsentwurf 2016 ist im Vergleich zum Vorjahr ein weiterer Ausgabenanstieg um 13 % auf 7,4 Mrd. Euro vorgesehen. Tabelle 62.1 gibt einen Überblick über den Einzelplan.

Tabelle 62.1

Übersicht über den Einzelplan 23
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

	2014 Soll	2014 Ist	Abweichung Ist/Soll [a]	2015 Soll	2016 Soll	Veränderung 2015/2016 [a]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	6 443,6	6 486,9[b]	43,3	6 543,5	7 423,7	*13,5*
darunter:						
• Bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit	3 041,8	3 058,5	16,7	2 991,9	3 311,9	*10,7*
davon:						
– Finanzielle Zusammenarbeit	1 613,0	1 603,0	-10,0	1 572,0	1 647,8	*4,8*
– Technische Zusammenarbeit	1 428,8	1 455,5	26,7	1 419,9	1 664,0	*17,2*
• Nichtstaatliche Entwicklungszusammenarbeit	775,5	778,0	2,5	777,4	922,8	*18,7*
• Multilaterale und europäische Entwicklungszusammenarbeit	2 157,9	2 206,5	48,6	2 233,6	2 433,9	*9,0*
• Forschung, Evaluierung und Qualifizierung	47,2	39,3	-8,0	45,2	41,2	*-8,9*
• Sonderinitiativen	159,9	159,7	-0,1	200,0	400,0	*100,0*
• Verwaltungsausgaben[c]	121,8	108,8[b]	-13,0	131,3	147,9	*12,6*
Einnahmen des Einzelplans	566,0	774,8	208,8	566,2	620,2	*9,5*
darunter:						
• Tilgungen und Zinsen aus der Finanziellen Zusammenarbeit	508,0	683,4	175,4	521,0	577,0	*10,7*
Verpflichtungsermächtigungen	8 134,0[d]	8 098,8	35,2	5 600,0	7 400,0	*32,1*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	736	710[e]	-26	732	751	*2,6*

Erläuterungen:
[a] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
[b] Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2014, Übersicht Tz. 4.9). Hier Zahlungen an andere Bundesbehörden zur Durchführung von Aufträgen (Kapitel 2312, Titel 981 01) von 23,529 Mio. Euro.
[c] Die Verwaltungskosten setzen sich zusammen aus Kapitel 2310 Titel 532 04, Kapitel 2310 Titel 546 01, Kapitel 2311, 2312 und 2313.
[d] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[e] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 23. Für das Jahr 2014: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2015: Haushaltsplan in der Fassung des Entwurfs des Zweiten Nachtragshaushalts; für das Jahr 2016: Haushaltsentwurf.

62.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Um seine entwicklungspolitischen Strategien umzusetzen, geht der Bund für die oft mittel- und langfristig angelegten Programme und Projekte finanzielle Verpflichtungen ein. Diese führen in der Regel zu Auszahlungen in künftigen Jahren. Der Einzelplan 23 enthält daher neben Ausgabenermächtigungen für das laufende Haushaltsjahr in großem Umfang Verpflichtungsermächtigungen für künftige Jahre. Für das Jahr 2015 sind im Einzelplan 23 Verpflichtungsermächtigungen von 5,6 Mrd. Euro vorgesehen. Während die veranschlagten Ausgaben des BMZ in den Jahren 2006 bis 2016 im Durchschnitt jährlich um 7 % gestiegen sind, sind die Verpflichtungsermächtigungen im Durchschnitt jährlich um 11 % gestiegen (vgl. Abbildung 62.1).

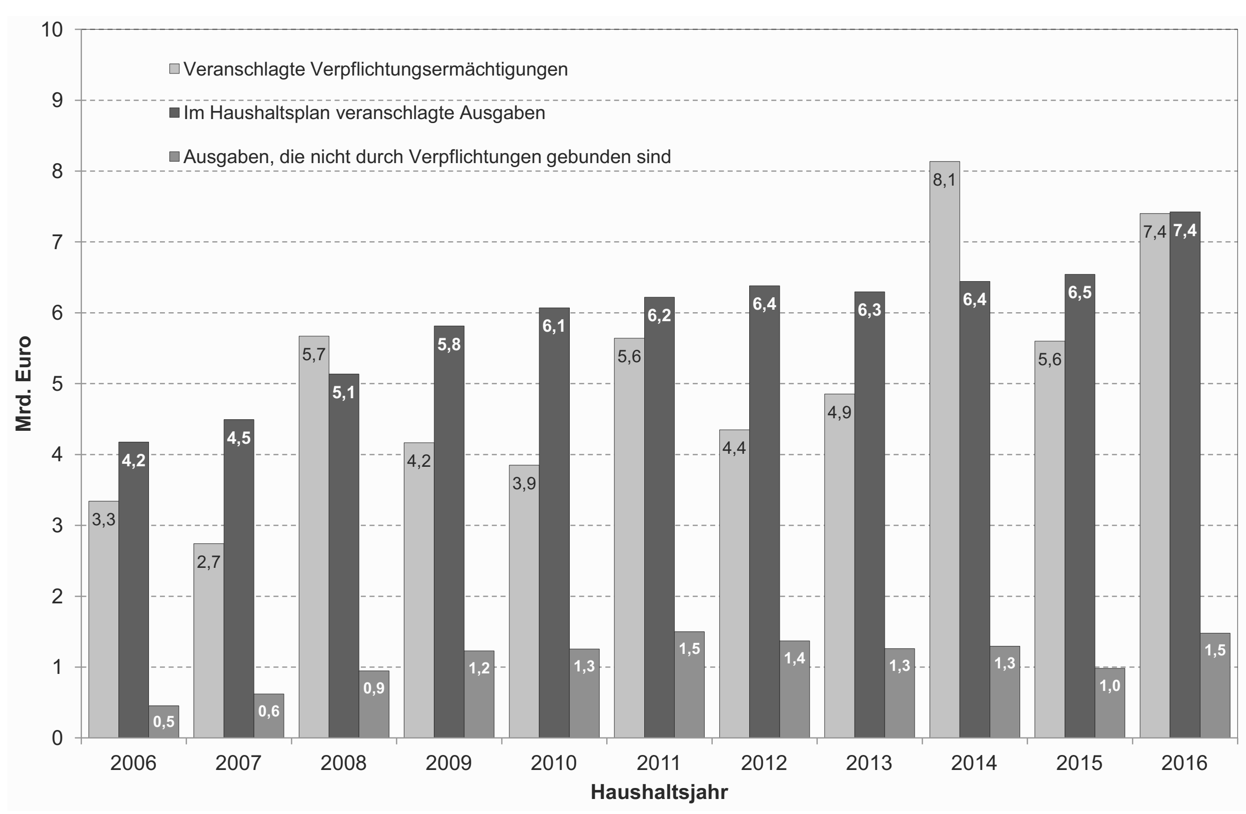
Die teils langfristigen Verpflichtungen schränken den Handlungsspielraum des BMZ nicht nur im laufenden Haushaltsjahr, sondern auch in künftigen Jahren deutlich ein. Abbildung 62.1 macht deutlich, dass im Einzelplan 23 die in den Vorjahren eingegangenen Zahlungsverpflichtungen den größten Teil der jährlich bereitgestellten Ausgabemittel binden. Der Anteil der nicht gebundenen Mittel liegt im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2016 bei 19 %. Der Bestand aller offenen Verpflichtungen im Einzelplan 23 lag im Jahr 2014 bei 26,2 Mrd. Euro. Er soll auch zum Jahresende 2015 in dieser Höhe liegen.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2013 den Einsatz von Verpflichtungsermächtigungen beim BMZ geprüft. Schwerpunkt war die Bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit:

- Bei wesentlichen Titeln der bilateralen Zusammenarbeit werden die Verpflichtungsermächtigungen nicht danach aufgeteilt, in welchem Haushaltsjahr diese voraussichtlich fällig werden. Für diese Haushaltstitel weist das BMZ die veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen in einer Summe „künftigen Haushaltsjahren“ zu. Der Bundesrechnungshof hat dies beanstandet. Er hat als Beispiel den Titel „Finanzielle Zusammenarbeit mit Regionen“ genannt, bei dem bei zutreffender Veranschlagung für das Jahr 2010 nur 95 statt 120 Mio. Euro notwendig gewesen wären. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die Verpflichtungsermächtigungen mit konkreten Jahresfälligkeiten zu veranschlagen. Das BMZ hat dagegen mit praktischen Umsetzungshemmnissen und Verwaltungsaufwand argumentiert. Es hat jedoch begonnen, bei dem vorgenannten Titel versuchsweise für das Jahr 2016 die Verpflichtungsermächtigungen mit Jahresfälligkeiten zu veranschlagen.

Abbildung 62.1

Verpflichtungsermächtigungen und Ausgaben im Einzelplan 23



Quelle: Einzelplan 23. Für die Jahre 2006 bis 2014: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2015: Haushaltsplan in der Fassung des Entwurfs des Zweiten Nachtragshaushalts; für das Jahr 2016: Haushaltsentwurf.

- Bei der jährlichen Haushaltsaufstellung verwendete das BMZ wegen der Vielzahl einzelner Vorhaben zur Berechnung der zu veranschlagenden Ausgaben in der Bilateralen Finanziellen Zusammenarbeit sogenannte Abflussschlüssel. Die dabei für das BMZ als Durchführungsorganisation tätige KfW verwendete andere Methoden zur Berechnung ihres Mittelbedarfs, die zu teils deutlich abweichenden Ergebnissen führten. Die Berechnungen des BMZ führten im Rahmen der Haushaltsaufstellung meist zur Anmeldung eines zunächst überhöhten Mittelbedarfs. Das BMZ hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und wendet seit dem Jahr 2015 ein mit der KfW gemeinsam getragenes Verfahren zur Mittelschätzung an.
- Seit dem Jahr 1996 enthält der Bundeshaushaltsplan für einzelne Haushaltstitel die Auflage, bei völkerrechtlichen Zusagen den Verfall der Verpflichtungen zu vereinbaren. Der Verfall soll eintreten, falls innerhalb von sieben Jahren (bis zum Haushaltsjahr 2013 innerhalb von acht Jahren) nach der Zusage der Mittel noch keine Durchführungsvereinbarung abgeschlossen ist. Für vor dem Jahr 1996 eingegangene Verpflichtungen gibt es keine entsprechende Regelung. Daher werden die bis zum 31. Dezember 1995 eingegangenen Verpflichtungen, für die bislang keine Durchführungsvereinbarungen geschlossen wurden, als „unverfallbare Verpflichtungen“ bezeichnet. Die von der KfW ursprünglich ausgewiesenen unverfallbaren Verpflichtungen von 469 Mio. Euro wichen von den Angaben des BMZ (342 Mio. Euro) deutlich ab. Das BMZ ist den Abweichungen nachgegangen und konnte diese aufklären. Die Höhe der möglicherweise noch ausgabewirksam werdenden unverfallbaren Verpflichtungen korrigierte es auf insgesamt 86 Mio. Euro.

62.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

62.3.1 Bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit

Die aus dem Einzelplan 23 finanzierten Vorhaben der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit werden je nach Leistungsart der Finanziellen oder der Technischen Zusammenarbeit zugerechnet.

Finanzielle Zusammenarbeit

In der Finanziellen Zusammenarbeit fördert der Bund Investitionen in den Partnerländern (z. B. den Bau von Wasserversorgungssystemen oder die Gründung von Mikrofinanzinstitutionen) mit Darlehen und Zuschüssen. Daneben stellt er Kapital für Unternehmensbeteiligungen bereit. Im Jahr 2014 wandte der Bund für die Finanzielle Zusammenarbeit 1,6 Mrd. Euro auf. Die Einnahmen des Einzelplans 23 gehen weitgehend auf Zinsen und Tilgungen der vom Bund gewährten Darlehen zurück. Die KfW führt den weit überwiegenden Teil der Vorhaben der Finanziellen Zusammenarbeit durch. Zusammen mit der DEG – Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH – verwaltete sie Ende des Jahres 2014 Darlehen von 13,0 Mrd. Euro für den Einzelplan 23. Aus den Tilgungen und Zinsen erzielte der Bund im Jahr 2014 Einnahmen von 683 Mio. Euro.

In den Bemerkungen 2013 hatte der Bundesrechnungshof beanstandet, dass das BMZ bereits abgewickelte Beteiligungen und Darlehensforderungen aus der Finanziellen Zusammenarbeit nicht aus der Vermögensrechnung des Bundes ausgebucht hatte. Die Vermögensrechnung 2012 enthielt 41 Forderungen über insgesamt 85,9 Mio. Euro, die nicht mehr bestanden. Das BMZ legte Anfang 2014 dem Bundesrechnungshof detaillierte Unterlagen zu seiner Vermögensrechnung 2013 vor. Die 41 nicht mehr bestehenden Forderungen hatte es ausgebucht. Zwei weitere Forderungen in der Vermögensrechnung, die es der Höhe nach nicht korrekt erfasst hatte, hat das BMZ auf Veranlassung des Bundesrechnungshofes in der Vermögensrechnung 2014 korrigiert.

Die Bundesregierung hat im Jahr 2014 auf Ansprüche an Partnerländer aus Maßnahmen der Finanziellen Zusammenarbeit in Höhe von 486 Mio. Euro verzichtet. Der Betrag setzte sich im Wesentlichen aus 442 Mio. Euro (91 %) für Schuldenerlasse und 45 Mio. Euro (9 %) für den Verzicht auf Zinsen aus Darlehen der Finanziellen Zusammenarbeit zusammen (vgl. Bemerkungen Nr. 1.4.2).

Technische Zusammenarbeit

In der Technischen Zusammenarbeit sollen die Fähigkeiten von Menschen, Organisationen und Gesellschaften in den Partnerländern erweitert werden, damit diese ihre eigenen Entwicklungsziele besser verwirklichen können. Hierzu finanziert der Bund u. a. Fachkräfte in den Partnerländern (z. B. in Steuerverwaltungen oder in Umweltbehörden) und Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer. Er finanziert zudem in begrenztem Umfang Sachgüter und sonstige Dienstleistungen (z. B. Studien und Gutachten). Die Ausgaben für die Technische Zusammenarbeit beliefen sich im Jahr 2014 auf 1,5 Mrd. Euro. Für das Jahr 2015 sind 1,4 Mrd. Euro veranschlagt. Im Haushaltsentwurf 2016 ist für die Technische Zusammenarbeit im Einzelplan 23 ein Anstieg auf 1,7 Mrd. Euro vorgesehen.

62.3.2 Nichtstaatliche Entwicklungszusammenarbeit

Neben den staatlichen Durchführungsorganisationen sind auch zahlreiche nichtstaatliche Organisationen in erheblichem Umfang in der Entwicklungszusammenarbeit tätig. Dazu zählen die Politischen Stiftungen, die Evangelische und die Katholische Zentralstelle für Entwicklungszusammenarbeit, Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften sowie viele weitere private und kommunale Einrichtungen. Das BMZ unterstützte Aktivitäten dieser Organisationen im Jahr 2014 mit 778 Mio. Euro. Der Haushaltsplan 2015 sieht dafür Mittel in vergleichbarer Höhe und der Haushaltsentwurf 2016 einen Anstieg auf 923 Mio. Euro vor.

Ein im Jahr 2012 gegründetes bundeseigenes Unternehmen ist zentrale Anlaufstelle für das nichtstaatliche Engagement der Zivilgesellschaft sowie für die entwicklungs-

politische Informations- und Bildungsarbeit. Dort wird ein Teil der zivilgesellschaftlich ausgerichteten Programme des BMZ gebündelt. Das Unternehmen wird überwiegend mit Bundeszuwendungen finanziert und darf deshalb seine Beschäftigten nicht besser bezahlen als vergleichbare Beschäftigte des Bundes. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das Unternehmen gegen diese Vorgabe verstieß. Das BMZ hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und zugesagt, seinen Zuwendungsempfänger besser zu steuern (vgl. Bemerkung Nr. 64).

62.3.3 Multilaterale und europäische Entwicklungszusammenarbeit

Der Bund leistet Pflichtbeiträge und freiwillige Beiträge an verschiedene internationale Organisationen und Fonds, die in der Entwicklungszusammenarbeit generell oder in bestimmten Regionen oder Sektoren (z. B. Gesundheit, Umwelt) tätig sind. Insgesamt gab das BMZ im Jahr 2014 für solche Beiträge 2,2 Mrd. Euro aus.

Der Bundesrechnungshof hat die Ausgaben des BMZ an drei multilaterale Organisationen im Bereich der internationalen Ernährungssicherung geprüft. Er stellte fest, dass das BMZ bei einer der geförderten Organisationen auf Rückzahlungsansprüche von 32 Mio. Euro verzichtete. Das BMZ hat jedoch inzwischen ein Verfahren entwickelt, um Rückzahlungsansprüche in Zukunft unverzüglich geltend zu machen (vgl. Bemerkung Nr. 63). Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus Mängel bei den Verwendungs- und Erfolgskontrollen aufgezeigt. Das BMZ hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Auch hat es Vorgaben z. B. für die Auswertung der Projektstandardberichte eingeführt. Bei einer anderen der drei multilateralen Organisationen will sich das BMZ künftig stärker in den Abstimmungsprozess über die Förderanträge einbringen. Dadurch würde nachvollziehbar, dass es seine Letztverantwortung für die Förderentscheidungen wahrnimmt. Der Bundesrechnungshof hat weiterhin begrüßt, dass das BMZ die über drei Abteilungen verteilten Zuständigkeiten für ländliche Entwicklung und Ernährungssicherung gebündelt hat. Diese Aufgabe wird seit einer Organisationsreform im Mai 2014 in der neuen Sondereinheit „EineWelt ohne Hunger“ wahrgenommen.

Die Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) sind das wichtigste Finanzierungsinstrument der Europäischen Union bei der Entwicklungszusammenarbeit mit den Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifik. Deutschland trägt mit seinen Zahlungen etwa 20 % der Ausgaben der EEF; in den letzten Jahren durchschnittlich 730 Mio. Euro jährlich. Mit Blick auf die hohen Ausgaben für die EEF hat der Bundesrechnungshof untersucht, wie das BMZ den deutschen Beitrag zu den EEF leistet und ob und wie es dabei die deutschen Interessen wahrt. Der Bundesrechnungshof hat dabei das Verwaltungshandeln des BMZ als angemessen beurteilt. Dies hat er auch darauf zurückgeführt, dass die Regularien der EEF durch internationale Verträge festgelegt sind. Zudem werden Höhe und Zeitpunkt der Zahlungen von der Europäischen Kommission, die die EEF verwaltet, vorgegeben und können vom BMZ nur mittelbar beeinflusst werden. In den Jahren 2004, 2005, 2011 und 2012 traten Probleme beim Vollzug des Bundeshaushalts auf. Dies lag daran, dass die Schätzungen der Europäischen Kommission hinsichtlich der Beiträge zu den EEF und damit der Ansatz im Bundeshaushalt erheblich von den tatsächlichen Abrufen aus dem Bundeshaushalt abwichen (in den vier genannten Jahren zwischen -78 Mio. Euro und +247 Mio. Euro). Das BMZ hat sich zusammen mit anderen Mitgliedstaaten dafür eingesetzt, dass die Europäische Kommission das Verfahren zur Schätzung der Beiträge verbessert und transparenter macht. In den Jahren 2013 und 2014 hat sich die Prognosegenauigkeit deutlich verbessert.

62.3.4 Sonderinitiativen

Im Jahr 2014 gab das BMZ für die drei neuen Sonderinitiativen „EineWelt ohne Hunger“, „Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren“ und „Stabilisierung und Entwicklung Nordafrika-Nahost“ 160 Mio. Euro aus. Im Haushaltsplan 2015 sind dafür 200 Mio. Euro und im Haushaltsentwurf 2016 ein weiterer Anstieg auf 400 Mio. Euro vorgesehen. Für die Sonderinitiativen gibt der Einzelplan 23 keine spezifische Zuordnung zu den einzelnen Ausgabenbereichen vor. Die Mittel können damit – je nach gefördertem Einzelvorhaben – der Finanziellen oder Technischen Zusammenarbeit, der multilateralen Zusammenarbeit, aber auch der nichtstaatlichen Zusammenarbeit zugeordnet werden.

62.3.5 Verwaltungsausgaben

Das BMZ leistet aus dem Einzelplan 23 seine Verwaltungsausgaben. Dazu zählen die Ausgaben für sein aktives Personal, seine sächlichen Verwaltungsausgaben (z. B. für die Bewirtschaftung seiner Liegenschaften), seine Investitionen (z. B. der Erwerb von Geräten) sowie die Zahlungen an die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger. Im Jahr 2014 beliefen sich die Verwaltungsausgaben im Einzelplan 23 auf 109 Mio. Euro (ohne Ausgaben von 23 Mio. Euro für Leistungen anderer Bundesbehörden). Größte Ausgabenposition im Jahr 2014 waren die Personalausgaben (76 Mio. Euro), darin enthalten sind die Ausgaben für die Versorgung der Beamtinnen und Beamten (22 Mio. Euro).

Die nach der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag neu konstituierte Bundesregierung erhöhte die Zahl der parlamentarischen Staatssekretäre. Für das Büro eines zusätzlichen parlamentarischen Staatssekretärs im BMZ wurden vier neue Planstellen und Stellen bewilligt. Der zusätzliche parlamentarische Staatssekretär ist zugleich Beauftragter der Bundeskanzlerin für die Deutsch-Griechische Versammlung.

62.4 Der Einzelplan 23 im Zusammenhang mit der gesamten deutschen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit

Die Bundesregierung hatte im Jahr 2005 zugesagt, entsprechend dem Stufenplan der Europäischen Union die jährlichen Ausgaben Deutschlands für die öffentliche

Entwicklungszusammenarbeit (englische Bezeichnung: Official Development Assistance – ODA) auf 0,7 % des Bruttonationaleinkommens zu steigern. Der Anteil der gesamten öffentlichen Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit am Bruttonationaleinkommen lag nach Angaben der Bundesregierung im Jahr 2013 bei 0,38 % (10,7 Mrd. Euro). Der Anteil für das Jahr 2014 beträgt nach vorläufiger Berechnung 0,41 % (12,2 Mrd. Euro). Der Bund erbringt den größten Anteil der deutschen ODA-Leistungen. In die Summe fließen auch eigene Zahlungen der KfW für Förderkredite aus Marktmitteln ein, für die die KfW eine Gewährleistung des Bundes in Anspruch genommen hat (vgl. Bemerkung Nr. 69 zur Ausnutzung des Gewährleistungsrahmens des Bundes).

Die Bundesregierung will Deutschland weiter zum sogenannten 0,7 %-Ziel führen und hat dazu für die 18. Legislaturperiode mit der Aufstellung zum Bundeshaushalt 2014 ressortübergreifend zusätzlich 2 Mrd. Euro bereitgestellt. Das BMZ setzt seinen Anteil daran (1,6 Mrd. Euro verteilt auf vier Jahre) vor allem für seine drei Sonderinitiativen ein. Darüber hinaus sind im neuen Finanzplanungszeitraum zusätzlich 8,3 Mrd. Euro für ODA-anrechenbare Ausgaben vorgesehen, wovon auf den Einzelplan 23 derzeit 3,3 Mrd. Euro entfallen. Damit soll in den nächsten Jahren die ODA-Quote bei mindestens 0,4 % des Bruttonationaleinkommens stabilisiert werden.

62.5 Ausblick

Für das Jahr 2016 sieht die Bundesregierung gegenüber dem Vorjahr mit 7,4 Mrd. Euro einen deutlichen Anstieg der Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit aus dem Einzelplan 23 um 880 Mio. Euro vor. Für die Jahre 2017 bis 2019 sind stabile Ausgaben zwischen 7,5 und 7,6 Mrd. Euro vorgesehen.

Die Anstrengungen des Bundes in der Entwicklungszusammenarbeit werden auch von internationalen Entwicklungen bestimmt. So dauern die Debatten über neue globale Ziele für eine weltweite nachhaltige Entwicklung in der Zeit nach dem Jahr 2015 (die sog. Post-2015-Agenda) an. Im Jahr 2000 hatte die internationale Gemeinschaft zur Bekämpfung insbesondere von Armut und Hunger Ziele formuliert, die bis zum Jahr 2015 erreicht sein sollten. Seitdem konnten zwar in vielen Bereichen Verbesserungen erzielt werden, viele globale Herausforderungen bestehen jedoch weiterhin oder haben sich verschärft. Die neuen Ziele sollen für Entwicklungs-, Schwellen- und Industrieländer gleichermaßen gelten und alle Aspekte von nachhaltiger Entwicklung umfassen – also ihre ökologische, ökonomische und soziale Dimension. Die Federführung liegt auf deutscher Seite beim BMZ und beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. In welcher Höhe die Verwirklichung dieser neuen Ziele zu Mehrausgaben des Bundes führen kann, wird erst im weiteren Verlauf der Verhandlungen klarer werden.

63 Kat. B Bundesministerium verzichtet auf Rückzahlung von 32 Mio. Euro
(Kapitel 2301 Titel 687 06)

63.0

Das BMZ verzichtete gegenüber einer internationalen Hilfsorganisation auf Rückzahlung von rund 32 Mio. Euro nicht verbrauchter Restmittel. Das BMF beteiligte es entgegen haushaltrechtlicher Vorschriften nicht. Das BMZ hat auf die Prüfung des Bundesrechnungshofes reagiert. Es hat ein Verfahren entwickelt, um Rückzahlungsansprüche in Zukunft unverzüglich festzustellen und geltend zu machen.

63.1

Unterstützung des BMZ für eine internationale Hilfsorganisation

Das BMZ arbeitet seit vielen Jahren mit einer internationalen Hilfsorganisation zusammen. Es unterstützt sie mit einem jährlichen Grundbeitrag von 23 Mio. Euro. Zudem fördert es einzelne Vorhaben in ausgewählten Partnerländern, z. B. im Jahr 2013 mit rund 95 Mio. Euro.

Die Bundesrepublik Deutschland und die Hilfsorganisation hatten dazu im Jahr 1989 eine Rahmenvereinbarung geschlossen. Danach sind für einzelne Vorhaben bereitgestellte Mittel ausschließlich für diese zu verwenden. Verbleiben nach Abrechnung eines Vorhabens Restmittel, muss die Hilfsorganisation diese unverzüglich zurückzahlen.

Die Vereinbarungen zu den einzelnen Vorhaben (sog. Zusagenoten) sahen vor, dass die Hilfsorganisation die Mittel innerhalb eines Haushaltsjahres auszugeben hat. Sie durfte Restmittel in der Regel für vergleichbare Vorhaben in demselben Haushaltsjahr verwenden. Hierfür war eine vorherige schriftliche Zustimmung des BMZ erforderlich.

Restmittel aus Vorhaben der Jahre vor 1996

Bis zum Jahr 1996 sammelten sich aus abgerechneten Vorhaben Restmittel von rund 15,7 Mio. Euro an. Das BMZ wollte im Jahr 2001 auf die Rückzahlung dieser Mittel verzichten. Das vom BMZ nach Haushaltsrecht zu beteiligende Bundesministerium der Finanzen (BMF) hielt einen Verzicht für unvereinbar mit dem Prinzip der Jährlichkeit des Haushalts. Die Hilfsorganisation zahlte die Restmittel im Jahr 2002 zurück, nachdem das BMZ sie dazu aufgefordert hatte.

Restmittel aus Vorhaben der Jahre 1996 bis 2006

Aus abgerechneten Vorhaben der Jahre 1996 bis 2006 sammelten sich Restmittel von 35,8 Mio. US-Dollar an. Nach dem Stand des Wechselkurses am 30. Juni 2015 entspricht dies 32 Mio. Euro. Das BMZ hatte der Hilfsorganisation im jeweils laufenden Haushaltsjahr keine vorherige Zustimmung erteilt, die Restmittel für andere

gleichartige Vorhaben zu verwenden. Nach der Rahmenvereinbarung waren daher Rückforderungsansprüche des BMZ entstanden.

Die Hilfsorganisation schlug dem BMZ vor, die Restmittel der abgeschlossenen Vorhaben nachträglich anderen Vorhaben in jeweils demselben Haushaltsjahr zuzurechnen. Im Juli 2005 vereinbarten die Hilfsorganisation und das BMZ mündlich, die bis Ende des Jahres 2004 entstandenen Restmittel rückwirkend ähnlichen Vorhaben zuzuweisen.

Im Juni 2007 genehmigte das BMZ ebenfalls mündlich eine solche Verwendung der Restmittel aus Vorhaben der Jahre 2005 und 2006. Das BMZ beteiligte das BMF nicht. Die Hilfsorganisation bat jeweils um eine schriftliche Zustimmung zur nachträglichen Umwidmung der Mittel. Das BMZ erteilte diese nicht. Trotzdem rechnete die Hilfsorganisation die Restmittel gleichartigen Vorhaben in bereits abgeschlossenen Haushaltsjahren zu.

63.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMZ die Restmittel von 32 Mio. Euro nicht unverzüglich zurückforderte. Es verstieß damit gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen. Insbesondere umging es das Erfordernis, die Einwilligung des BMF zum Verzicht auf Ansprüche des Bundes einzuholen. Dem BMZ musste dabei bewusst gewesen sein, dass wegen seiner nicht rechtzeitigen Zustimmung zur anderweitigen Verwendung im jeweiligen Haushaltsjahr Ansprüche entstanden waren. Zudem wusste es aufgrund der Stellungnahme des BMF aus dem Jahr 2001, dass es zur Rückforderung verpflichtet war. Der Bundesrechnungshof hat das BMZ aufgefordert zu prüfen, ob Rückzahlungsansprüche durchsetzbar sind.

Der Bundesrechnungshof hat zudem kritisiert, dass das BMZ den haushaltsrechtswidrigen mündlichen Zusagen seiner Bediensteten nicht widersprochen hat. Das BMZ solle prüfen, ob hier dienstrechtliche Maßnahmen zu ergreifen sind.

Der Bundesrechnungshof hat das BMZ aufgefordert, künftig bei freiwilligen Beiträgen an internationale Organisationen die haushaltsrechtlichen Vorschriften zu beachten. Er hat empfohlen, ein Verfahren für einen geordneten und haushaltsrechtlich einwandfreien Umgang mit Ansprüchen des Bundes aus internationalen Verträgen zu entwickeln. Dazu gehört, dass das BMZ Rückzahlungsansprüche gegenüber internationalen Organisationen unverzüglich geltend macht.

63.3

Das BMZ hat erwidert, es sei davon ausgegangen, dass die Hilfsorganisation Restmittel nachträglich vergleichbaren Vorhaben im jeweiligen Haushaltsjahr zurechnen dürfe. Dabei habe es berücksichtigt, dass die Hilfsorganisation die Mittel entwicklungspolitisch sinnvoll und wirksam ausgegeben habe.

Das BMZ hat eingeräumt, nicht beachtet zu haben, dass eine nachträgliche Zustimmung zu einer anderen Verwendung nicht verausgabter Mittel nach Ablauf eines Haushaltsjahres unzulässig ist. Es habe aber keine Grundlage für Rückzahlungsforderungen gesehen, weil es die mündlichen Zusagen für bindend hielt. Insoweit seien die völkerrechtlich geltenden Rechtsgrundsätze des Vertrauensschutzes, der Verwirkung sowie Billigkeitsgesichtspunkte anzuwenden. Deshalb habe es auch eine Beteiligung des BMF nicht für erforderlich gehalten.

Das BMZ habe inzwischen auf die Kritik des Bundesrechnungshofes am Überwachungsverfahren von Rückzahlungsansprüchen reagiert. Es habe ein Verfahren zur Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Umgangs mit Ansprüchen des Bundes gegenüber der Hilfsorganisation eingeführt. Es werde einen einheitlichen Text für Zusagenoten verwenden, der die haushaltsrechtlichen Regelungen beachtet. Zudem werde es den Mittelabfluss der Zuwendungen während des Haushaltsjahres gemeinsam mit der Hilfsorganisation verfolgen. Weiterhin habe es eine verbindliche Frist für die Rückmeldung nicht fristgerecht verbrauchter Mittel im letzten Quartal des Haushaltsjahres mit der Hilfsorganisation vereinbart.

Das BMZ hat ferner ausgeführt, die Prüfung habe ergeben, dass Disziplinarmaßnahmen wegen der mündlichen Zusagen, Restmittel nachträglich ähnlichen Vorhaben zuzuweisen, aufgrund des Zeitablaufs nicht mehr möglich seien.

63.4

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik aufrecht, dass das BMZ gegen haushaltsrechtliche Vorschriften verstieß, als es auf Ansprüche von 32 Mio. Euro verzichtete.

Das BMZ wusste, dass es nicht auf die Rückzahlung verzichten durfte. Die Bestimmungen in der Rahmenvereinbarung und der Text der Zusagenoten waren insoweit eindeutig. Das BMZ hätte anlässlich der Bitten der Hilfsorganisation um eine schriftliche Bestätigung unverzüglich prüfen müssen, ob es einen mündlich angekündigten Verzicht ausüben darf. Dabei hätte es das BMF beteiligen müssen. Da das BMZ seine vertraglichen Rechte über viele Jahre nicht geltend machte, hat es faktisch auf eine Rückzahlung verzichtet.

Der Bundesrechnungshof verkennt dabei nicht, dass Gespräche ein wesentlicher Bestandteil von Verhandlungen mit internationalen Organisationen sind. Vertreter des Bundes müssen dabei aber die nationalen Vorschriften beachten. So sind mündliche Zusagen unzulässig, wenn nicht zuvor die haushaltsrechtlich notwendigen Voraussetzungen dafür hergestellt worden sind. Ist dies nicht rechtzeitig möglich, sind Zusagen unter einen Vorbehalt zu stellen. Gibt es Anzeichen dafür, dass der Empfänger eine mündliche Zusage missversteht, muss das BMZ diese unverzüglich klarstellen, z. B. dass sie für den Bund nicht bindend ist. Wenn feststeht, dass die Hilfsorganisation Mittel nicht zweck- oder fristgerecht verausgabt hat, muss das BMZ diese Mittel konsequent und unverzüglich zurückfordern. Seine Dienstaufsicht muss es auch darauf ausrichten, dass

bei internationalen Verpflichtungen nationales Haushaltsrecht beachtet wird.

Der Bundesrechnungshof wird im Blick behalten, ob das BMZ

- sein neu eingeführtes Überwachungsverfahren für Ansprüche des Bundes aus internationalen Verträgen sachgerecht umsetzt und
- nicht zweck- oder fristgerecht verausgabte Mittel unverzüglich und konsequent zurückfordert.

64 Kat. C Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung will finanzielle Leistungen an eine gemeinnützige Gesellschaft besser prüfen
(Kapitel 2302 Wirtschaftsplan zu Titel 685 01)

64.0

Das BMZ will einen großen Zuwendungsempfänger besser steuern. Auch hat es veranlasst, dass der Zuwendungsempfänger die Dotierungen seiner Geschäftsleitung absenkt und nicht gerechtfertigte Zuschläge zurückfordert. Es hat damit wesentliche Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Der Zuwendungsempfänger hatte überhöhte Gehälter gezahlt, den Stellenplan nicht eingehalten und in zahlreichen Fällen die Personalausgaben nicht ordnungsgemäß nachgewiesen. Damit verstieß er gegen das haushaltsrechtliche Besserstellungsverbot.

64.1

Das BMZ fördert verschiedene Programme zur Mobilisierung von bürgerschaftlichem Engagement, Arbeits- und Studienaufenthalte im Ausland sowie Schulaustauschprogramme. Diese setzt eine gemeinnützige Gesellschaft um. Die Gesellschaft erhielt dafür aus dem Bundeshaushalt 2015 institutionelle und Projektzuwendungen in Höhe von insgesamt 120 Mio. Euro. Die Gesellschaft muss die zweckentsprechende Verwendung dieser Zuwendungen nachweisen (Verwendungsnachweis).

Der Bundesrechnungshof prüfte, ob die Gesellschaft das haushaltsrechtliche Besserstellungsverbot eingehalten hatte. Danach darf ein Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besserstellen als vergleichbare Beschäftigte des Bundes.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Gesellschaft die Mehrzahl ihrer Beschäftigten nicht tarifgerecht eingruppiert hatte. Dadurch hatte sie in mehreren Fällen überhöhte Gehälter gezahlt. Die Dotierungen der beiden Geschäftsführerposten waren ebenfalls höher als bei vergleichbaren Beschäftigten des Bundes. Der Bundesrechnungshof stellte auch fest, dass die Gesellschaft den verbindlichen Stellenplan nicht einhielt. Sie vereinbarte entgegen den haushalts- und arbeitsrechtlichen Vorschriften befristete Beschäftigungsverhältnisse. Zudem gewährte die Gesellschaft einzelnen Beschäftigten Leistungen, die tarifrechtlich nicht zulässig waren, z. B. höhere Entgeltstufen oder nicht gerechtfertigte Überstundenzuschläge.

64.2

Der Bundesrechnungshof hat das BMZ darauf hingewiesen, dass die Gesellschaft damit gegen das Besserstellungsverbot und gegen arbeitsrechtliche Vorschriften verstößt. Er hat dem BMZ empfohlen, die Personalausgaben des Zuwendungsempfängers verstärkt in die Prüfung der Verwendungsnachweise einzubeziehen. Schließlich sollte das BMZ prüfen, ob die Zuwendung wegen der festgestellten Verstöße teilweise zurückgefordert werden muss.

64.3

Das BMZ hat die wesentlichen Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und will die Zuwendungen an die Gesellschaft konsequent prüfen und steuern. Es beabsichtigt, die Personalausgaben des Zuwendungsempfängers künftig in die Prüfung der Verwendungsnachweise einzubeziehen. Außerdem hat es veranlasst, dass die Gesellschaft die Stelle des ersten Geschäftsführers niedriger bewertet und die zweite Geschäftsführerstelle in eine Bereichsleiterfunktion umwandelt. Das BMZ hat zudem der Gesellschaft aufgegeben, die beanstandeten Beschäftigungsverhältnisse haushalts- und arbeitsrechtlich zu überprüfen. Es hat die Gesellschaft des Weiteren angehalten, die Gründe für Einstellungen in höhere Entgeltstufen sorgfältig zu dokumentieren und Mehrarbeit zu begrenzen. Die tarifwidrig gewährten Überstundenzuschläge hat es zurückfordern lassen.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)
(Einzelplan 30)

65 Kat. A Entwicklung des Einzelplans 30

65.1 Überblick

Das BMBF hat die Aufgabe, Bildung, Wissenschaft und Forschung zu fördern. Vielfach berühren seine Maßnahmen den Zuständigkeitsbereich der Länder. Im Jahr 2016 stehen dem BMBF 16,4 Mrd. Euro zur Verfügung. Damit fördert es insbesondere:

- den Betrieb und die Investitionen der außeruniversitären Forschungseinrichtungen (institutionelle Förderung);
- einzelne Vorhaben der Bildung, Wissenschaft und Forschung (Projektförderung);
- die Aus- und Fortbildung mit Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) und dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG).

Die Entwicklung von Ausgaben und Einnahmen sowie Verpflichtungsermächtigungen, Planstellen und Stellen im Einzelplan 30 zeigt die Tabelle 65.1.

Tabelle 65.1

Übersicht über den Einzelplan 30
Bundesministerium für Bildung und Forschung

	2014 Soll	2014 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf	Veränderung 2015/2016[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	14 053,4	14 033,0	-20,4	15 275,0	16 383,6	*7,3*
darunter:						
• Förderung von Forschungseinrichtungen, Beiträge für internationale Einrichtungen	5 241,5	5 229,3	-12,2	5 580,6	5 888,4	*5,5*
• Förderung von Projekten	6 280,6	5 932,9	-347,7	6 474,8	6 990,2	*8,0*
davon:						
– Förderung von Hochschulen mit Exzellenzinitiative, Hochschulpakt, Qualitätspakt Lehre	2 755,0	2 784,0	29,0	2 717,4	3 098,3	*14,0*
– Stilllegung und Rückbau kerntechnischer Versuchsanlagen	267,1	239,4	-27,7	328,1	328,1	*0,0*
• Leistungen nach BAföG, AFBG	1 765,6	1 744,5	-21,1	2 518,7	2 575,3	*2,2*
• Ausgleichsleistungen für die Föderalismusreform	715,2	715,2	0,0	715,2	715,2	*0,0*
• Ministerium	97,9	90,0	-7,9	98,5	103,3	*4,9*
Einnahmen des Einzelplans	89,4	125,2	35,7	89,4	83,9	*-6,2*
Verpflichtungsermächtigungen	4 682,7[c]	2 787,2	-1 895,6	4 982,7	7 932,0[d]	*59,2*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	932	874[e]	-58	935	965	*3,2*

Erläuterungen: [a] Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2014, Übersicht Nr. 4.9).
[b] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
[c] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[d] Anstieg im Wesentlichen aufgrund des Inkrafttretens der dritten Phase des Hochschulpaktes.
[e] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 30. Für das Jahr 2014: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2015: Haushaltsplan in der Fassung des Entwurfs des Zweiten Nachtragshaushalts; für das Jahr 2016: Haushaltsentwurf.

65.2 Haushaltsentwicklung und -struktur

Das Volumen des Einzelplans 30 ist in den letzten Jahren kontinuierlich mit hohen Wachstumsraten gestiegen. Für das Jahr 2016 nehmen die Ausgaben um 7,3 % gegenüber dem Vorjahr zu. Damit steigen sie weitaus stärker als der Bundeshaushalt, der um 3,4 % wächst. Der größte Teil des Zuwachses ist durch die im Koalitionsvertrag bis zum Jahr 2017 zugesagten zusätzlichen Mittel für Bildung und Forschung bedingt (vgl. Bemerkungen 2014, Bundestagsdrucksache 18/3300 Nr. 62.2).

Trotz steigender Ausgaben hat das BMBF nur begrenzten Gestaltungsspielraum für neue Projekte. Die Mittel des Einzelplans 30 sind durch Vereinbarungen mit den Ländern und gesetzliche Verpflichtungen größtenteils gebunden. Dazu zählen (Bezug: Haushaltsplan 2016, Sollzahlen):

- institutionelle Förderung von Forschungseinrichtungen und Beiträge für internationale Einrichtungen mit 5,9 Mrd. Euro;
- Hochschulpakt, Qualitätspakt Lehre und Exzellenzinitiative mit 3,1 Mrd. Euro;
- Leistungen nach BAföG und AFBG mit 2,6 Mrd. Euro;

- Ausgleichsleistungen für die Föderalismusreform mit 715 Mio. Euro;
- Finanzierung von Forschungs- und Großgeräten an Hochschulen mit 298 Mio. Euro.

Das macht etwa drei Viertel der Gesamtausgaben des Einzelplans 30 aus.

Die übrigen vom Haushaltsgesetzgeber festgelegten Schwerpunkte können zusätzlich dadurch überlagert werden, dass das BMBF im Haushaltsvollzug bei von ihm auszuwählenden Titeln vom beschlossenen Ansatz abweichen muss, um allgemeine Einsparungen zu erwirtschaften (vgl. Bemerkungen 2014, Bundestagsdrucksache 18/3300 Nr. 62.2). Diese Globale Minderausgabe erreicht im Jahr 2015 ein Rekordniveau von 478 Mio. Euro; damit werden im Einzelplan 30 deutlich mehr Haushaltsentscheidungen auf die Exekutive verlagert als in anderen Einzelplänen. Im Haushaltsentwurf 2016 sinkt der Ansatz auf 257 Mio. Euro.

65.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

65.3.1 Belastung des Bundes – Entlastung der Länder

Für Bildung und Wissenschaft sind nach dem Grundgesetz grundsätzlich die Länder zuständig. Der Bund unterstützt die Länder vor allem dadurch, dass er Einrichtungen und Maßnahmen gemeinsam mit ihnen finanziert (Mischfinanzierungen). Verschiedene Entwicklungen haben dazu beigetragen, dass diese Unterstützung inzwischen sehr unterschiedliche Formen angenommen hat (vgl. Bemerkung Nr. 2.1.5.3):

- Einige Mischfinanzierungen wurden mit der letzten Föderalismusreform abgeschafft mit dem Ziel, Verantwortlichkeiten klarer zuzuordnen. Für die entfallenen Bundesmittel erhalten die Länder bis zum Jahr 2019 einen festen finanziellen Ausgleich (Entflechtungsmittel). Sie dürfen diese Mittel auch für andere Zwecke als für Bildung und Forschung verwenden.
- Die Ausgaben für das BAföG hat der Bund allein übernommen. Dies entlastet die Länder um 1,2 Mrd. Euro jährlich. Dies soll ihnen zusätzlichen Spielraum für die Bildungsfinanzierung, insbesondere für Hochschulen, eröffnen.
- Eine Änderung des Artikels 91b Grundgesetz im Jahr 2015 erweitert die mit der Föderalismusreform eingeschränkten Kooperationsmöglichkeiten bei der Hochschulfinanzierung wieder. Der Bund kann Hochschulen nun nicht nur bei zeitlich begrenzten Vorhaben, sondern langfristig institutionell fördern.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die in der Verfassung hervorgehobene Bedeutung bundespolitischer Maßnahmen für Bildung und Forschung. Er weist jedoch auf mögliche nachteilige Wirkungen der beschriebenen Entwicklungen hin:

- Nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes begünstigt es unwirtschaftliches und intransparentes Verwaltungshandeln, wenn die Verantwortung für Finanzierung, Verwendung und Kontrolle der Mittel auf verschiedene föderale Ebenen verteilt ist.
- Inzwischen ist ein unsystematisches Nebeneinander von Instrumenten entstanden. Der Bund setzt Mischfinanzierungen, Entflechtungsmittel, Entlastungen, Pauschalzahlungen und Förderprogramme ein, um die Länder bei ihren bildungs- und forschungspolitischen Aufgaben zu unterstützen. Inwieweit er damit wirksam dazu beiträgt, dringende Probleme wie die Finanzierung der Hochschulen zu überwinden, bleibt vielfach offen. So setzen die Länder die frei werdenden BAföG-Mittel teilweise für andere Aufgaben wie beispielsweise die frühkindliche Erziehung ein.
- Erreicht die Unterstützung durch den Bund nicht den angestrebten Zweck oder fließt sie in andere Verwendungen, bleiben wesentliche Probleme der Bildungsfinanzierung bestehen. Die Folge können weitere Finanzierungserwartungen an den Bund sein. So werden bereits neue Ausgaben des Bundes zugunsten der Hochschulen vorbereitet. Es besteht die Gefahr, dass diese Entwicklung die Verantwortung der Länder aushöhlt und den Bundeshaushalt immer stärker belastet.

Vor diesem Hintergrund hat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages die Bundesregierung im Juni 2014 gebeten, ihn jeweils zu Beginn der Haushaltsberatungen über Ausgleichsleistungen und Unterstützung der Länder im Bereich Bildung und Forschung zu informieren. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte die Bundesregierung dabei umfassend darlegen, welches Ausmaß der Ressourcentransfer erreicht hat und welche Wirkungen er erzielt. Der im September 2015 vorgelegte erste Bericht lässt insbesondere die Frage nach den Wirkungen weitgehend offen.

65.3.2 Förderung von Einrichtungen: Mehr Flexibilität erfordert mehr Transparenz

Im Jahr 2016 wird das BMBF 5,5 Mrd. Euro (34 % seiner Mittel) aufwenden, um Wissenschaftseinrichtungen institutionell zu fördern. Zu den gemeinsam mit den Ländern finanzierten Einrichtungen gehören insbesondere:

- die Deutsche Forschungsgemeinschaft als Forschungsförderungsorganisation (Bundesanteil 58 %);
- die anwendungsorientierte Fraunhofer-Gesellschaft (Bundesanteil 90 %);
- die Forschungszentren der Helmholtz-Gemeinschaft (Bundesanteil 90 %);
- die Max-Planck-Gesellschaft mit dem Schwerpunkt Grundlagenforschung (Bundesanteil 50 %);
- die Einrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V. (Bundesanteil i. d. R. 50 %).

Mit dem Pakt für Forschung und Innovation und dem Wissenschaftsfreiheitsgesetz erhalten die Einrichtungen größere finanzielle und haushaltsrechtliche Gestaltungsräume. Bund und Länder haben in diesem Zusammenhang stetig steigende Mittel zugesagt. Diese Steigerung finanziert der Bund künftig alleine. Ab dem Jahr 2016 beträgt sie jährlich 3 %. Im Gegenzug verpflichten sich die Einrichtungen, vereinbarte forschungspolitische Ziele zu verfolgen. Die dabei erreichten Fortschritte müssen sie jährlich in einem von der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) verfassten Monitoring-Bericht darlegen.

Die Einrichtungen nutzen ihre Mittel zunehmend dafür, dauerhafte Forschungsstrukturen im Ausland aufzubauen. Der Bundesrechnungshof sieht das BMBF in der Pflicht, die Ausgaben hierfür transparent auszuweisen und die Beteiligungsrechte des Parlaments zu beachten (vgl. Bemerkung Nr. 67).

Das Wissenschaftsfreiheitsgesetz ermöglicht einen flexibleren Umgang mit den Zuwendungsmitteln. So sollen die Einrichtungen Mittel zur Selbstbewirtschaftung erhalten, die zeitlich unbeschränkt zur Verfügung stehen. Ende 2014 verfügten sie über nicht verbrauchte Selbstbewirtschaftungsmittel von 493 Mio. Euro; dies sind 18 % mehr als im Jahr 2013 (vgl. Bemerkung Nr. 1.9). Der Bundesrechnungshof sieht darin im Licht aktueller Prüfungsergebnisse einen Hinweis auf eine zunehmende „Bugwelle" von zugewiesenen Mitteln, die nicht unmittelbar für Projekte benötigt werden.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes muss die wachsende Flexibilisierung mit Transparenz über den Einsatz der Mittel, ihre Wirkung und ihren Beitrag zur Erreichung vereinbarter Ziele einhergehen. Die Monitoring-Berichte stellen dies derzeit nicht ausreichend sicher.

Im Wissenschaftsfreiheitsgesetz vorgesehene Möglichkeiten der Flexibilisierung nutzen mittlerweile auch Forschungseinrichtungen, die in den Geschäftsbereich von Bundesministerien eingegliedert sind und von diesen vollständig finanziert werden (Ressortforschungseinrichtungen). Beobachtungen des Bundesrechnungshofes zeigen, dass die zusätzliche Flexibilität im Zusammenwirken mit eingeschränkter Transparenz zu einem deutlichen, für den Haushaltsgesetzgeber nicht mehr steuerbaren Personalaufwuchs führen kann.

Auch bei der Verwertung von Forschungsergebnissen streben das BMBF und die Forschungseinrichtungen flexible Lösungen an. So sollen die Forschungseinrichtungen Anreize erhalten, bestmögliche wirtschaftliche Ergebnisse zu erzielen. Dies darf nach Auffassung des Bundesrechnungshofes aber nicht dazu führen, dass haushaltsrechtliche Anforderungen umgangen werden (vgl. Bemerkung Nr. 66).

65.3.3 Projektförderung

Für die Förderung von Projekten sieht der Haushaltsentwurf 2016 7 Mrd. Euro vor. Einen Schwerpunkt bilden Maßnahmen, die Forschung und Lehre an den Hochschulen zugutekommen. Die Hightech-Strategie rückt daneben Bildungs-, Forschungs- und Innovationsprojekte in den Vordergrund, die die Position Deutschlands im globalen Wissenswettbewerb stärken und zur schnellen und breiten Anwendung neuer Erkenntnisse beitragen sollen.

65.3.3.1 Ziele, Wirkungen und Effizienz von Projektförderungen zu vage

Voraussetzung dafür, dass Projektmittel mit größtmöglichem Nutzen für Bildung und Forschung ausgegeben und verwendet werden, ist eine Bewertung von Zielerreichung und Wirksamkeit von Förderprogrammen. Solche Erfolgskontrollen sind haushaltsrechtlich verpflichtend; bei den Maßnahmen des BMBF kommt ihnen angesichts ihres finanziellen Volumens und ihrer Themenvielfalt besondere Bedeutung zu. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes scheitern aussagefähige Erfolgskontrollen vielfach schon daran, dass das BMBF seine Ziele zu Beginn einer Projektförderung nicht ausreichend definiert. So bewilligte es für den Qualitätspakt Lehre Zuwendungen, ohne vorab Kriterien dafür festzulegen, was es unter Qualität der Lehre versteht und woran der Erfolg der Förderung gemessen werden soll. Die Ziele großer Initiativen wie der Hightech-Strategie sind sehr allgemein formuliert; ihr Zusammenhang zu einzelnen Programmen und Titeln des Bundeshaushalts ist häufig nicht erkennbar.

Der Bundesrechnungshof hat auch beanstandet, dass das BMBF die Erfolgskontrollen für seine Programme vielfach unzureichend und verspätet durchführt und ihre Ergebnisse kaum nutzt. So steht beim Hochschulpakt die vorgesehene Erfolgskontrolle immer noch aus, obwohl bereits die dritte Phase des Programms beschlossen ist. Zur Exzellenzinitiative, über deren Fortführung im Jahr 2017 zu entscheiden ist, wird derzeit eine Erfolgskontrolle durchgeführt. Der Bundesrechnungshof hält es für wichtig, dass sie ergebnisoffen zu Schlussfolgerungen führt, die transparent in die künftige Programmgestaltung einfließen. Der Bundesrechnungshof hat das BMBF aufgefordert, die Ansätze für eine systematische Erfolgskontrolle konsequenter weiterzuentwickeln. Er hat hierzu organisatorische und methodische Empfehlungen gegeben.

65.3.3.2 Besondere Förderprogramme für Hochschulen: Realistische Planung notwendig

Seit dem Jahr 2007 fördert das BMBF mit dem Hochschulpakt 2020 den Ausbau der Studienplätze. Im Dezember 2014 vereinbarten Bund und Länder die dritte Phase des Hochschulpakts für die Jahre 2016 bis 2020. Im Jahr 2016 stellt der Bund hierfür 2,1 Mrd. Euro bereit und damit 20 % mehr als im Vorjahr. Der Bundesrechnungshof hat die mehrfachen ungeplanten Mittelaufstockungen der letzten Jahre kritisiert. Das BMBF schließt eine künftige Überschreitung des Ansatzes aus, da die neue Vereinbarung nunmehr strikte Obergrenzen enthalte.

Für das Deutschlandstipendium hat das BMBF die Mittel seit Jahren nicht bedarfsgerecht veranschlagt. Von den für das Jahr 2014 bereitgestellten Mitteln (47,4 Mio. Euro) flossen lediglich 63 % (29,8 Mio. Euro) ab. Gleichwohl sind für das Jahr 2016 wiederum 48 Mio. Euro vorgesehen. Im Jahr 2014 erreichte das Deutschlandstipendium

0,8 % aller Studierenden. Dieser Anteil bleibt nach wie vor deutlich hinter der bereits reduzierten Zielgröße von 1,5 % zurück. Der Bundesrechnungshof hat mehrfach auf die Diskrepanz zwischen Anspruch und Realität des Programms hingewiesen (vgl. Bemerkungen 2014, Bundestagsdrucksache 18/3300 Nr. 62.4.2). Auch die reduzierte Zielgröße dürfte ohne erheblichen Mehraufwand für das Einwerben und die Verteilung der Stipendienmittel kaum erreichbar sein. Weitere Ausgaben für diesen Zweck aber würden das Verhältnis von Durchführungsaufwand zu den Stipendienmitteln weiter verschlechtern. Bereits jetzt entfallen 20 % der vom Bund eingesetzten Mittel auf den Durchführungsaufwand.

65.3.3.3 Stilllegung und Rückbau kerntechnischer Versuchseinrichtungen mit hohen Ausgaberisiken

Der Bundeshaushalt 2016 sieht im Einzelplan 30 Ausgaben von 328,1 Mio. Euro für Stilllegung und Rückbau kerntechnischer Versuchseinrichtungen vor (vgl. Tabelle 65.1). Enthalten sind 54 Mio. Euro für Endlageraufwendungen. Der Ansatz hat sich innerhalb von drei Jahren verdoppelt. Dies ist auf veränderte Kostenschätzungen, aber auch auf Mängel in den Rückbauprojekten zurückzuführen. Der Bundesrechnungshof hat auf Bitte des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages die übergreifenden Aspekte der Planung, Steuerung und Kontrolle dieser Projekte untersucht. Nach seinen Prüfungsergebnissen ist es erforderlich, die Prozesse zu verbessern, zu vereinheitlichen und zu straffen. Dies wurde bisher dadurch erschwert, dass die Verantwortung des BMBF für die Zuwendungen und die im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen angesiedelte Eigentümerfunktion für die Rückbaueinrichtungen weitgehend unabhängig voneinander wahrgenommen wurden. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, beide Funktionen in einem Ressort zusammenzuführen.

65.3.4 Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz und Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz

Das BAföG ermöglicht individuelle Geldleistungen für Schulbesuchende und Studierende. Durch das 25. Gesetz zur Änderung des BAföG (BAföGÄndG) übernahm der Bund ab dem Jahr 2015 den bisherigen Leistungsanteil der Länder (vgl. Nr. 65.3.1). Weiterhin erhöhen sich ab August 2016 die Leistungen. Die Mehrausgaben im Jahr 2016 betragen 147 Mio. Euro und ab dem Jahr 2017 etwa 500 Mio. Euro. Das BAföGÄndG berücksichtigt auch Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Verhinderung von Missbrauch durch Doppelförderungen und zur Klarstellung der Förderungsdauer (vgl. Bemerkung Nr. 68).

Das AFBG unterstützt ausgebildete Fachkräfte, die sich beruflich fortbilden. Diese Geldleistung tragen der Bund mit 78 % und die Länder mit 22 %. Da für die Förderung teilweise das BAföG gilt, bewirkt das BAföGÄndG auch höhere Leistungen an Fortzubildende. Hiervon entfallen im Jahr 2016 auf den Bund 5,9 Mio. Euro und 11,8 Mio. Euro ab dem Jahr 2017. Nach dem Koalitionsvertrag für die laufende Legislaturperiode sollen die Leistungen weiter verbessert und die Fördermöglichkeiten erweitert werden.

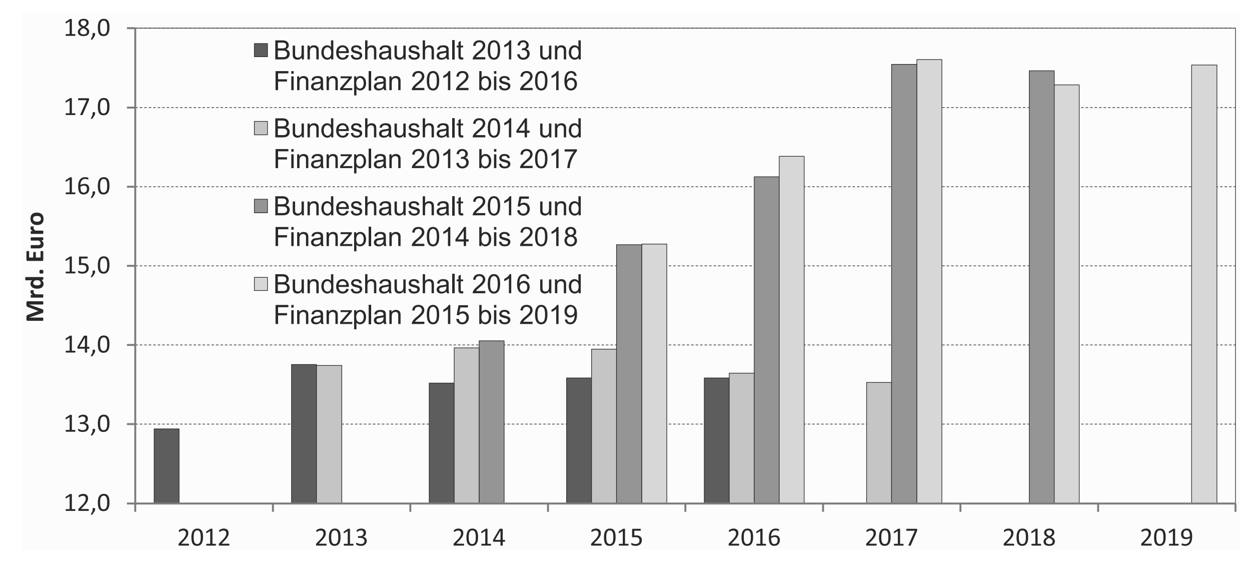
65.4 Ausblick

Die Ausgaben des Einzelplans 30 nahmen in den letzten Jahren zu (vgl. Tabelle 65.1). Auch der Finanzplan für die Jahre 2016 bis 2019 umfasst erhebliche Ausgabensteigerungen. Wie Abbildung 65.1 zeigt, wurden die Finanzpläne in den Folgejahren fast durchgängig nach oben korrigiert.

Es ist daher davon auszugehen, dass auch der aktuelle Finanzplan von der tatsächlichen Entwicklung des Einzelplans 30 übertroffen wird. Hierfür spricht auch, dass zusätzliche Programme aufgrund der erweiterten Kooperationsmöglichkeiten des Artikels 91b Grundgesetz (vgl. Nr. 65.3.1) darin noch nicht berücksichtigt sind.

Abbildung 65.1





Quelle: Eigene Darstellung aus Zahlen der Bundesregierung.

66 Kat. B Stiftungsmodell für Technologietransfer umgeht Haushaltsrecht

66.0

Für die Verwertung von Forschungsergebnissen errichteten staatlich grundfinanzierte Forschungseinrichtungen bereits im Jahr 2001 eine Stiftung und als deren Tochter eine Verwertungsgesellschaft. Das BMBF unterstützte das Modell und sorgte dafür, dass es von Aufsicht und Einfluss des Bundes weitgehend frei blieb. Das BMBF finanzierte Aufbau und Betrieb der Verwertungsgesellschaft, indem es ihr über zweckgebundene Zuwendungen an die Forschungseinrichtungen Aufträge von mittlerweile mehr als 10 Mio. Euro verschaffte. Dadurch stellte es die Verwertungsgesellschaft auch von zuwendungsrechtlichen Bindungen frei. Eine weitere Unterstützung des Modells hält der Bundesrechnungshof nur dann für zulässig, wenn es haushaltsrechtlich einwandfrei ausgestaltet wird.

66.1

Bund und Länder fördern außeruniversitäre Forschungseinrichtungen mit Zuwendungen (Grundfinanzierung). Das BMBF gibt hierfür im Haushaltsjahr 2015 rund 5,3 Mrd. Euro aus. Es liegt in der Verantwortung der Forschungseinrichtungen, ihre Forschungsergebnisse zu verwerten (Technologietransfer). Sie können diese patentieren lassen und Wirtschaftsunternehmen Nutzungsrechte daran einräumen (Lizenzierung). Sie können die Forschungsergebnisse auch hierfür eigens gegründeten Unternehmen zur Verfügung stellen (Ausgründung). Die Einnahmen hieraus müssen sie nicht – wie sonst im Zuwendungsrecht vorgesehen – auf ihre Grundfinanzierung anrechnen.

Als gemeinsames Modell für den Technologietransfer errichteten vier Forschungseinrichtungen im Jahr 2001 eine gemeinnützige Stiftung bürgerlichen Rechts (Stiftung). Ihr Zweck ist es, vorrangig wissenschaftliche Forschungsarbeiten aus dem Kreis ihrer Stifter und Zustifter mit Zuschüssen zu unterstützen. Die Stiftung hält alle Anteile einer GmbH. Diese soll zentral Verwertungsdienstleistungen erbringen und für die Forschungseinrichtungen zudem Beteiligungen an Ausgründungen halten (Verwertungsgesellschaft). Bei der Errichtung der Stiftung trat eine Forschungseinrichtung als Stifter auf, während die anderen Zustiftungen leisteten. An zwei dieser Forschungseinrichtungen war der Bund mit 90 % unmittelbar beteiligt. Inzwischen hat sich der Kreis der zustiftenden Forschungseinrichtungen erweitert. Die Verwertungsgesellschaft ist im Schwerpunkt für staatlich grundfinanzierte Forschungseinrichtungen tätig.

Seit der Errichtung gab das BMBF mehr als 10 Mio. Euro aus, um über Projektförderungen Aufträge der Forschungseinrichtungen an die Verwertungsgesellschaft zu finanzieren.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Errichtung, Finanzierung und Umsetzung des Modells und stellte dabei fest:

Interesse der Gründer: „steuerlich optimierter“ Technologietransfer

Der Stifter unterhielt bereits eine Verwertungsgesellschaft in einem Vorläufermodell. In Absprache mit dem BMBF wollte er das Modell für andere Forschungseinrichtungen öffnen. Er erklärte dem BMBF zudem, er wolle es „steuerlich optimieren“. Hierzu sah er eine Stiftung vor, die das Eigentum an der Verwertungsgesellschaft erhalten sollte. Ziel war, dass die Erlöse der Verwertungsgesellschaft über die Stiftung den Forschungseinrichtungen zuflossen, auf deren Forschungsergebnissen sie beruhten. Dabei sollte vermieden werden, dass die Forschungseinrichtungen für die Erlöse Steuern zahlen müssen oder Risiken für ihre Gemeinnützigkeit entstehen.

Initiative gegen den Vorbehalt des BMF

Wollen Beteiligungsunternehmen des Bundes Anteile von mehr als 25 % an einem Unternehmen erwerben (mittelbare Bundesbeteiligung), muss das zuständige Bundesministerium nach § 65 Absatz 3 BHO die Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) einholen. Diese Schwelle wäre bei der Errichtung der Stiftung überschritten worden, da sich außer dem Stifter zunächst nur zwei weitere Forschungseinrichtungen an der Stiftung beteiligen wollten. Es zeichnete sich ab, dass das BMF seine erforderliche Einwilligung zu einer dieser mittelbaren Bundesbeteiligungen verweigern könnte. Deswegen bot sich das BMBF an, einen vierten Gründer zu gewinnen. So sei sichergestellt, dass sich jede Forschungseinrichtung nur zu 25 % an der Stiftung beteilige. Das BMBF konnte eine weitere Forschungseinrichtung zu einer Beteiligung bewegen, auch indem es ihr für den Fall der Weigerung Einschränkungen der Förderung ankündigte.

Auch zur Gründung der Verwertungsgesellschaft war das BMF zu beteiligen. Es willigte unter der Bedingung ein, dass der Gesellschaftsvertrag die Prüfungsrechte des Bundes berücksichtigte. Der Stifter lehnte es ab, dem Bund Einfluss in der Stiftung und der Verwertungsgesellschaft sowie Prüfungsrechte einzuräumen. Er begründete dies mit seiner Auffassung, dass beide keine Bundesbeteiligungen seien. Das BMBF trat dieser Auffassung nicht entgegen.

Förderung der Verwertungsgesellschaft über „gesicherte Aufträge“

Das BMBF sagte dem Stifter zu, den Aufbau der Verwertungsgesellschaft und die ersten Betriebsjahre mit einer ursprünglich bis zum Jahr 2006 befristeten degressiven Anschubfinanzierung zu ermöglichen. Die Zuwendungen wollte es nicht unmittelbar an die Verwertungsgesellschaft zahlen, sondern stattdessen an die Gründer. Diese sollten in einem zweiten Schritt ausdrücklich für Aufträge an die Verwertungsgesellschaft eingesetzt werden („gesicherte Aufträge“).

Das BMBF gewährte den Gründern im Folgenden Projektförderungen von knapp 4,5 Mio. Euro in Vollfinanzierung, die ausdrücklich für diese „gesicherten Aufträge“

einzusetzen waren. Während des Förderzeitraums entschied das BMBF, die Anschubfinanzierung auszuweiten und andere Forschungseinrichtungen einzubeziehen. So bewilligte es weitere Projektmittel von 5,6 Mio. Euro für Aufträge an die Verwertungsgesellschaft.

Die Forschungseinrichtungen müssen Verwertungsaufträge grundsätzlich nach den Regeln des Vergaberechts vergeben. Mehrere Forschungseinrichtungen erklärten, sie hätten bei den Aufträgen an die Verwertungsgesellschaft davon abgesehen, da sie ohnehin keine Alternative gehabt hätten.

Rückfluss von Erlösen der Verwertungsgesellschaft über die Stiftung

Über die Stiftung flossen Erlöse der Verwertungsgesellschaft an die Forschungseinrichtungen zurück. Dies gestaltete sich im Wesentlichen wie folgt:

- Lizenzverträge einer Forschungseinrichtung mit Dritten verhandelte die Verwertungsgesellschaft gegen Provision. Die Lizenzerlöse flossen unmittelbar an die Forschungseinrichtung.
- Bei der Verwertung von Forschungsergebnissen durch Ausgründung erwarb die Verwertungsgesellschaft selbst eine Beteiligung an dem Ausgründungsunternehmen. Die Erlöse aus deren Veräußerung flossen an die Verwertungsgesellschaft.
- Die Verwertungsgesellschaft schüttete ihre Erlöse aus Provisionen und ihre Veräußerungserlöse nach Abzug eigener Kosten an die Stiftung aus.
- Die Stiftung leitete diese Mittel wiederum als Fördermittel an die Forschungseinrichtungen weiter. Sie stellte dabei sicher, dass die Veräußerungserlöse nur den Forschungseinrichtungen zugutekamen, aus denen die Ausgründung hervorgegangen war.

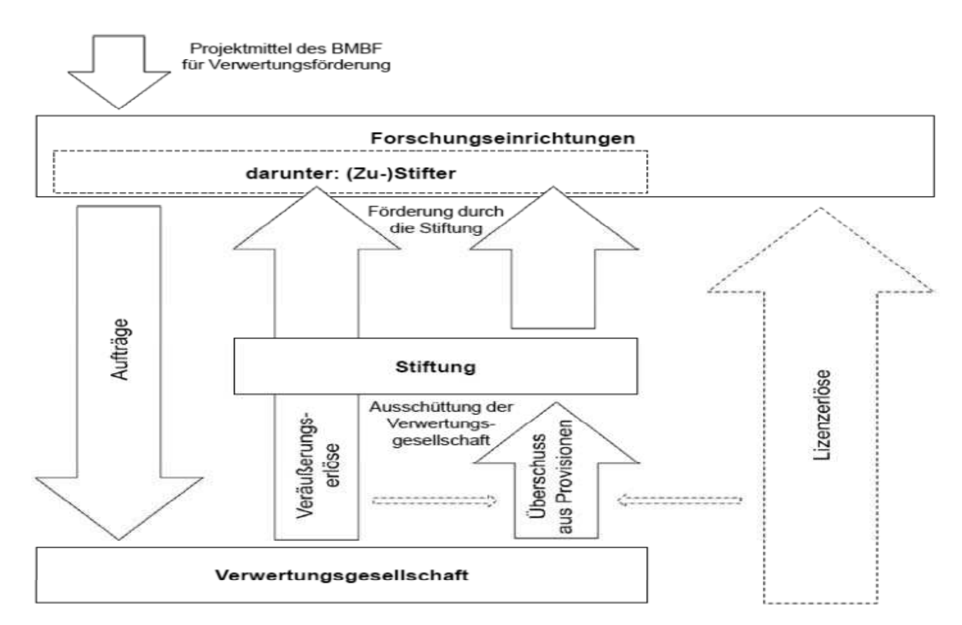
Bis zum Jahr 2012 zahlte die Stiftung etwa 4,7 Mio. Euro aus. Zu über 90 % handelte es sich um Erlöse aus der Veräußerung einer (einzigen) Beteiligung, die die Verwertungsgesellschaft aus dem Vorläufermodell des Stifters übernommen hatte.

Selbstfinanzierung der Verwertungsgesellschaft

Ziel des BMBF war es, dass sich die Verwertungsgesellschaft nach der Anschubfinanzierung vom Jahr 2007 an selbst trug. Gleichwohl stammten bis zum Jahr 2012 knapp 40 % ihrer Gesamterlöse aus Aufträgen, die mit Projektfördermitteln des BMBF finanziert wurden. Ohne öffentliche Mittel deckten die Gesamterlöse die Kosten der Verwertungsgesellschaft zu durchschnittlich 70 %. Außerdem beruhten die Erlöse aus Provisionen zu einem wesentlichen Anteil auf zwei Einzelvorgängen: einem besonders ertragreichen Patent sowie der Veräußerung einer Unternehmensbeteiligung des Vorläufers der Verwertungsgesellschaft.

Abbildung 66.1

Schematische Darstellung des Stiftungsmodells



Quelle: Bundesrechnungshof.

66.2

Der Bundesrechnungshof hat insbesondere folgende grundlegende beteiligungs- und zuwendungsrechtliche Mängel des Modells beanstandet:

- Das BMBF ist bei der Errichtung des Modells nicht den Anforderungen nachgekommen, die für mittelbare Bundesbeteiligungen gelten. Es hätte in Abstimmung mit dem BMF gewährleisten müssen, dass der Bund bei der Stiftung und der Verwertungsgesellschaft einen angemessenen gesellschaftsrechtlichen Einfluss und angemessene Prüfungsrechte erhielt. Stattdessen hat es jedoch den Anstoß für ein Modell gegeben, das sich diesen Anforderungen entzog. Dadurch hat es das Interesse der Forschungseinrichtungen in den Vordergrund gestellt, „steuerlich optimierte" privatrechtliche Strukturen für die Verwertung ihrer Forschungsergebnisse zu schaffen. Im Ergebnis ist ein von der Aufsicht und dem Einfluss des Bundes und von den notwendigen Prüfungsrechten des Bundesrechnungshofes weitgehend freier Raum entstanden. Der Bundesrechnungshof hatte dies mehrfach kritisiert.
- Das BMBF hat zur Förderung der Verwertungsgesellschaft den Umweg über „gesicherte Aufträge" der Forschungseinrichtungen gewählt, um sie auf diese Weise von zuwendungsrechtlichen Bindungen freizustellen. Dazu gehört insbesondere die Verpflichtung, die Beschäftigten der Verwertungsgesellschaft nicht besser zu stellen als vergleichbare Bundesbedienstete.
- Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat die Verwertungsgesellschaft Beteiligungen nicht im eigenen wirtschaftlichen Interesse, sondern als Dienstleistung treuhänderisch gehalten. Erlöse sind über die Stiftung nur formal als Fördermittel zurückgeflossen. In diesem Fall könnte die Gemeinnützigkeit der Stiftung infrage stehen.
- Das Ziel, dass sich die Verwertungsgesellschaft ab dem Jahr 2007 selbst finanziert, hat das BMBF nicht erreicht. Auch danach hatten öffentliche Fördermittel einen erheblichen Anteil an deren Gesamterlösen. Die zentrale Bedeutung von zwei Einzelvorgängen für das Geschäftsergebnis der Verwertungsgesellschaft begründet Zweifel an ihrer nachhaltigen Selbstfinanzierungskraft.

Der Bundesrechnungshof hat das BMBF aufgefordert, die Unterstützung für das Modell auf eine rechtlich einwandfreie Grundlage zu stellen. Dies setzt zwingend voraus, dass der Bund angemessene Einfluss- und Prüfungsrechte bei den Beteiligungen erhält.

Eine Fortführung der „gesicherten Aufträge" zur Förderung der Verwertungsgesellschaft hat der Bundesrechnungshof als nicht zulässig angesehen. Für eine staatliche Förderung und Weiterentwicklung der Verwertungsgesellschaft muss das BMBF die dafür vorgesehenen zuwendungsrechtlichen Instrumente nutzen. Den daraus entstehenden Anforderungen an Wirtschaftlichkeit und Transparenz der Gesellschaft ist Rechnung zu tragen.

Der Bundesrechnungshof hat ferner angemahnt, Risiken für die Gemeinnützigkeit der Stiftung und der (zu-)stiftenden Forschungseinrichtungen zu vermeiden. Dafür muss sichergestellt sein, dass sich die Förderung der Einrichtungen durch die Stiftung an wissenschaftlichen Kriterien orientiert und nicht in erster Linie an ihren wirtschaftlichen Interessen.

66.3

Das BMBF sieht im Gegensatz zum Bundesrechnungshof keine beteiligungs- oder zuwendungsrechtlichen Verstöße. Das Modell werde auch weiterhin am ehesten den Interessen aller Beteiligten gerecht.

Das BMBF hat insbesondere der Auffassung widersprochen, dass mit der Errichtung des Modells mittelbare Bundesbeteiligungen geschaffen worden seien. Die Stiftung sei kein primär wirtschaftlich ausgerichtetes Unternehmen. Daher sei der Einwilligungsvorbehalt des BMF nicht zu beachten gewesen. Der Bund sei zwar nicht im Überwachungsorgan der Stiftung vertreten. Trotzdem sei ein angemessener Einfluss über die Aufsichtsgremien der (Zu-)Stifter sichergestellt, denen der Bund vorsitze. Außerdem erhalte der Bund als Zuwendungsgeber Informationen über Verwertungsaktivitäten der Forschungseinrichtungen durch die jährlichen Sachberichte. Der vom Bundesrechnungshof geforderten Einfluss- und Prüfungsrechte bedürfe es daher nicht. Im Übrigen bedinge die angestrebte eigenverantwortliche Ergebnisverwertung durch die Forschungseinrichtungen den weitgehenden Verzicht auf staatliche Kontrolle.

Das BMBF hat geltend gemacht, die Auftragsvergaben der Forschungseinrichtungen an die Verwertungsgesellschaft stellten die gegenüber einer zuwendungsrechtlichen Lösung vorzuziehende Variante zur Förderung des Modells dar. Anders als bei einer Zuwendung sei ein Auftragnehmer verpflichtet, die vereinbarte Leistung zu erbringen. Vorliegend habe eindeutig der Leistungsaustausch der Forschungseinrichtungen mit der Verwertungsgesellschaft im Vordergrund gestanden.

Das BMBF hat als zentralen Vorteil des Modells hervorgehoben, dass es den Technologietransfer bei einem zentralen Dienstleister bündelt. Die Verwertungsgesellschaft sei im Vergleich mit anderen Verwertungseinrichtungen sehr erfolgreich. Ihre Förderung sei daher aus wirtschaftlicher Sicht gerechtfertigt. Im Jahr 2013 hätten die Fördermittel nur noch einen Anteil von rund 12 % an den Gesamterlösen der Verwertungsgesellschaft gehabt und im Jahr 2014 von knapp 7 %. So hätten die Gesamterlöse die Kosten der Verwertungsgesellschaft im Jahr 2013 zu rund 83 % und im Jahr 2014 annähernd vollständig gedeckt.

Wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Prüfungsergebnisse hat der Bundesrechnungshof neben dem BMBF auch das BMF um Stellungnahme gebeten. Das BMF hat die beteiligungsrechtliche Bewertung des Bundesrechnungshofes geteilt.

66.4

Der Bundesrechnungshof hält an seinen Beanstandungen fest. Das BMBF hat den Anstoß für eine Gestaltung gegeben, mit der haushaltsrechtliche Regelungen umgangen werden. Im Ergebnis gewährt das Modell den Forschungseinrichtungen einen von Aufsicht, Einflussnahme und Prüfung des Bundes weitgehend freien Raum.

Der Bundesrechnungshof erkennt dabei an, dass ein zentraler Verwertungsdienstleister ein wirkungsvolles Instrument sein kann, um den Technologietransfer der Forschungseinrichtungen zu unterstützen. Er stellt auch nicht die Verwertungserfolge infrage, die in dem Modell tatsächlich erzielt worden sind. Er hält es jedoch für keine zulässige Sichtweise, die Umgehung von Regelungen unter Verweis auf eine rückblickend als vorteilhaft bewertete Entwicklung zu rechtfertigen. Dies würde es letztlich in das Belieben der Beteiligten stellen, die haushaltsrechtlichen Anforderungen zu erfüllen.

Der Bundesrechnungshof sieht sich durch die Auffassung des BMF bestärkt, dass die beteiligungsrechtliche Bewertung des BMBF den offenkundigen wirtschaftlichen Zweck des Modells nicht hinreichend berücksichtigt. Das Ziel einer eigenverantwortlichen Ergebnisverwertung kann die beteiligungsrechtlichen Anforderungen nicht außer Kraft setzen. Diese schließen im Übrigen ein auf Eigenverantwortung und wirtschaftlichen Erfolg gerichtetes Handeln keineswegs aus. Dies ist gerade das Ziel, auf das staatlich finanzierte Ausgründungen in privatrechtlicher Form gerichtet sind. Der Einsatz öffentlicher Mittel bedingt aber auch hier, dass der verantwortliche Mittelgeber die Grenzen dieses Einsatzes definiert und ihre Einhaltung überwacht. Die vom BMBF dargelegten Möglichkeiten, dies über den „Umweg“ einer Einflussnahme auf die beteiligten Forschungseinrichtungen sicherzustellen, hält der Bundesrechnungshof nicht für ausreichend.

Die Ausführungen des BMBF zu den Vorteilen eines öffentlichen Auftrags beruhen auf der Annahme, dass es dem Mittelgeber darum geht, den Vertragspartner zu einer – eindeutig definierten – Gegenleistung zu verpflichten. Die Aufträge der Forschungseinrichtungen dienen nach den ausdrücklichen Zielen des BMBF jedoch dazu, eine Struktur aufzubauen und zu entwickeln. Dabei ist nicht sichergestellt, dass Leistung und Gegenleistung in einem wirtschaftlich angemessenen Austauschverhältnis stehen. Dies wäre nur bei Aufträgen der Fall, die nicht „gesichert“, sondern nach den Regeln des Vergaberechts erteilt werden.

Das BMBF hat dafür zu sorgen, dass die beteiligungsrechtlichen Anforderungen uneingeschränkt erfüllt werden. Es muss sich zudem entscheiden, ob es die Verwertungsgesellschaft als Infrastruktur der Forschungseinrichtungen fördern oder als deren vertraglichen Dienstleister behandeln will. Dies gilt erst recht, wenn es davon ausgeht, dass die Verwertungsgesellschaft nun – wenn auch mit deutlicher Verspätung – die Schwelle zur Selbstfinanzierung überschreitet. Will das BMBF die Verwertungsgesellschaft als Einrichtung fördern, muss es das Zuwendungsrecht mit allen Konsequenzen nutzen. Es darf dann nicht auf den Umweg über Aufträge der Forschungseinrichtungen ausweichen. Soll die Verwertungsgesellschaft eigenständig wirtschaftliche Dienstleistungen für die Forschungseinrichtungen erbringen, darf sie die Aufträge nur unter Marktbedingungen und Beachtung des Vergaberechts – und eben nicht „gesichert“ – erhalten und erfüllen. Es ist dann allerdings zu klären, inwieweit die Forschungseinrichtungen eigene Mittel für die Aufträge einzusetzen haben. In jedem Fall muss gewährleistet sein, dass die Stiftung mit den von der Verwertungsgesellschaft ausgeschütteten Mitteln entsprechend dem Stiftungszweck fördert. Die Förderung muss sich daher an wissenschaftlichen Kriterien ausrichten und darf nicht in erster Linie wirtschaftliche Interessen der (Zu-)Stifter erfüllen. Derzeit stellt sich das Verwertungsmodell als Mischform dar, die wirtschaftliche Interessen und Instrumente der Forschungsförderung unzulässig vermengt. Die damit verbundenen haushalts-, steuer- und wettbewerbsrechtlichen Risiken sollten vermieden werden.

67 Kat. B Ausgaben für Forschungsstrukturen im Ausland transparenter darstellen

67.0

Das BMBF finanziert die Max-Planck-Gesellschaft mit rund 750 Mio. Euro jährlich. Sie verwendet wie andere Wissenschaftseinrichtungen einen zunehmenden Anteil dieser Mittel dafür, Forschungsstrukturen im Ausland aufzubauen und zu nutzen. Hierzu gehört auch ein neues Institut in Florida. Nachdem es zunächst ausdrücklich nicht mit Bundesmitteln finanziert werden sollte, muss die Max-Planck-Gesellschaft nun doch jährlich 4 Mio. Euro Bundesmittel dorthin weiterleiten. Die hierfür gebotene ausdrückliche Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hatte das BMBF nicht eingeholt. Das BMBF sollte den Einsatz von Bundesmitteln für Forschungsstrukturen im Ausland transparenter darstellen. Es muss das Parlament frühzeitig informieren, wenn sich ein neuer Bedarf an institutionellen Fördermitteln abzeichnet.

67.1

Die Max-Planck-Gesellschaft (MPG) betreibt mit ihren Instituten Grundlagenforschung in den Natur-, Geistes- und Sozialwissenschaften. Bund und Länder fördern sie je zur Hälfte mit institutionellen Zuwendungen. Aus dem Einzelplan 30 wurden im Jahr 2014 hierfür 747,6 Mio. Euro gezahlt.

Unter dem Leitsatz „Zu Hause in Deutschland – präsent in der Welt“ misst die MPG ihren internationalen Aktivitäten einen hohen Stellenwert bei. Sie will die Ausgaben hierfür in den nächsten Jahren weiter steigern. Dies steht in Einklang mit der Strategie der Bundesregierung zur Internationalisierung von Wissenschaft und Forschung. Diese Internationalisierungsstrategie wird für die großen deutschen Wissenschafts- und Forschungsorganisationen im Pakt für Forschung und Innovation konkretisiert. Ihr übergeordnetes Ziel ist, globale Entwicklungen in Wissen, Strukturen und Prozessen für den Wissenschaftsstandort Deutschland nutzbar zu machen.

Die Bundesregierung kündigte in ihrem Kabinettbeschluss zur Internationalisierungsstrategie aus dem Jahr 2008 an, das BMBF werde diese „alle drei bis fünf Jahre durch einen unabhängigen und auch international besetzten Expertenkreis dahingehend überprüfen lassen, welcher Nutzen für Deutschland erzielt wurde.“ Eine solche Bewertung fehlt bisher.

Die MPG folgt der Internationalisierungsstrategie auf vielfältige Weise. Neben einem intensiven wissenschaftlichen Austausch und gemeinsamen Forschungsprojekten finanziert sie auch die Gründung, den Ausbau und den Betrieb wissenschaftlicher Einrichtungen im Ausland und beteiligt sich an Forschungsinfrastrukturen ausländischer Partner. Der Bundesrechnungshof prüfte den Mitteleinsatz für solche strukturellen Auslandsengagements der MPG, insbesondere für ihre Auslandsinstitute. Er stellte dabei insbesondere Folgendes fest:

Ausgaben für Strukturen im Ausland nur teilweise erkennbar

Im Bundeshaushalt sind die Ausgaben gesondert ausgewiesen, die Forschungseinrichtungen aus ihrer institutionellen Förderung an selbstständige Institute weiterleiten. Dies gilt auch für Mittelflüsse der MPG an selbstständige Einrichtungen im Ausland. Die generelle Möglichkeit, institutionelle Mittel für Forschungszwecke weiterzuleiten, war den Einrichtungen im Jahr 2008 mit der Initiative „Wissenschaftsfreiheitsgesetz“ eingeräumt worden. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hatte dabei die Weiterleitung von Mitteln an Empfänger im Ausland von seiner Einwilligung im Einzelfall abhängig gemacht. Dieses Zustimmungserfordernis gilt nach Vermerken zum Haushalt des BMBF ab einem jährlichen Zuwendungsbetrag von 500 000 Euro.

Neben der zuwendungsrechtlich geregelten Weiterleitung institutioneller Fördermittel fließen weitere Mittel der MPG in Forschungsstrukturen im Ausland, insbesondere in unselbstständige Institute, MPG-Center und weitere fachspezifische Infrastrukturen. Insgesamt sind die Ausgaben innerhalb von zwei Jahren um 50 % gestiegen und beliefen sich im Jahr 2014 auf 32 Mio. Euro. Davon waren im Bundeshaushalt lediglich weitergeleitete Zuwendungen von 11,7 Mio. Euro ausgewiesen. Die darüber hinausgehenden Mittelflüsse waren bisher auch in den Wirtschaftsplänen der MPG nicht gesondert dargestellt.

Auch bei den anderen vom BMBF institutionell geförderten Wissenschaftsorganisationen spielt das strukturelle Engagement im Ausland eine stetig zunehmende Rolle.

Förderung eines Instituts in Florida ohne ausdrückliche Zustimmung des Haushaltsausschusses

Die MPG gründete im Jahr 2007 ein neues Institut in Florida. Öffentliche Mittel aus Deutschland sah die MPG nicht vor. Sie stützte die Finanzierung zu 75 % auf Fördermittel von Einrichtungen in den USA und zu 25 % auf nicht näher bestimmte Spenden und Zuschüsse (Drittmittel). In der Haushaltsplanung berücksichtigte das BMBF das Institut nicht. Im Entscheidungsgremium der MPG bezeichnete ein Vertreter des BMBF diese geplante Institutsgründung als „sehr gutes Beispiel dafür, wie die Zuwendungsgeber, in diesem Fall der Bund, ohne große Bedenken ihre Zustimmung für ein Vorhaben geben könnten.“

Sechs Jahre später reichten die Fördermittel aus den USA nicht mehr aus. Ein Grund war, dass die MPG in der Finanzplanung wesentliche Ausgaben nicht berücksichtigt hatte. Zudem blieben Drittmittel nahezu vollständig aus. Das Institut wird seitdem mit Bundes- und Landesmitteln gestützt. Die MPG leitet hierfür institutionelle Zuwendungen des Bundes von jährlich 4 Mio. Euro dorthin weiter.

Das BMBF ergänzte im Bundeshaushalt 2013 die Erläuterung des Fachtitels um das Institut, zunächst ohne einen Betrag zu veranschlagen. In der Erläuterung zu diesem Titel wies es darauf hin, dass ab dem Jahr 2014 „unterstützend eine institutionelle Förderung aus Deutschland“ geplant sei. Seit dem Jahr 2014 veranschlagte es in dem Fachtitel die nunmehr erforderlichen Zuschüsse des Bundes. Es ging davon aus, es habe das Parlament damit angemessen informiert. Eine ausdrückliche Einwilligung des Haushaltsausschusses holte es nicht ein.

Gründung eines Instituts in Luxemburg

Im Jahr 2012 gründete die MPG ein Institut in Luxemburg. Sie ging zunächst von einem jährlichen Finanzbedarf von 10 Mio. Euro aus. In dieser Höhe übernahm Luxemburg die Finanzierung. Deswegen veranschlagte das BMBF auch für dieses Institut keine Haushaltsmittel. Die im Jahr 2013 aktualisierte Finanzplanung sah ab dem Jahr 2016 bereits über 12 Mio. Euro und einen weiter wachsenden Mittelbedarf vor. Inzwischen hat Luxemburg garantiert, das Institut für 30 Jahre mit jährlich 12 Mio. Euro zu finanzieren. Für einen möglichen über diesen Betrag hinausgehenden Mittelbedarf ist bisher keine Vorsorge getroffen.

67.2

Ausdrückliches Ziel der institutionellen Förderung von Forschungseinrichtungen durch das BMBF ist, den Wissenschaftsstandort Deutschland zu stärken und seine Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Das strukturelle Engagement deutscher Forschungsorganisationen im Ausland ist für dieses Ziel von wesentlicher und zunehmender Bedeutung. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass der Haushaltsgesetzgeber über den Anteil von Bundesmitteln informiert sein sollte, die in Forschungsstrukturen außerhalb des Standortes Deutschland fließen. Das besondere Transparenzinteresse an diesem Mittelfluss zeigt sich nach seiner Auffassung auch darin, dass der Haushaltsausschuss die Weiterleitung institutioneller Zuwendungen ins Ausland von seiner ausdrücklichen Einwilligung abhängig gemacht hat. Der Bundesrechnungshof hat es für nicht ausreichend gehalten, dass lediglich die Weiterleitungen an selbstständige Institute im Ausland im Bundeshaushalt ausgewiesen sind. So kann das Missverständnis entstehen, dass damit das finanzielle Auslandsengagement der MPG umfassend dargestellt sei. Tatsächlich aber ist der weitaus größte Mittelfluss – eben an unselbstständige Einrichtungen – weder aus dem Bun-

deshaushalt noch aus anderen Quellen ersichtlich, die Parlament und Öffentlichkeit zugänglich sind.

Der Bundesrechnungshof hat das BMBF aufgefordert,

- die MPG dazu anzuhalten, in ihren Wirtschaftsplan eine Übersicht der Ausgaben für Forschungsstrukturen im Ausland aufzunehmen und
- die Summe dieser Ausgaben als Gesamtgröße für Parlament und Öffentlichkeit erkennbar zu machen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, hierfür die Übersichten über den Wirtschaftsplan zu nutzen, die für größere institutionelle Zuwendungsempfänger in den Bundeshaushalt aufzunehmen sind. Sie sollten um die Summe der Ausgaben für Forschungsstrukturen im Ausland ergänzt werden.

Der Bundesrechnungshof hat zudem die im Ergebnis unzutreffende Planung der MPG bei der Neugründung des Instituts in Florida kritisiert. Er hat beanstandet, dass das BMBF die Gründung unterstützte, ohne die optimistische Annahme einer vollständigen Finanzierung von dritter Seite zu hinterfragen. Nach seiner Auffassung wäre es – auch im Hinblick auf die unzutreffende Planung bei der Neugründung – geboten gewesen, für die erforderlichen Bundesmittel die ausdrückliche Einwilligung des Haushaltsausschusses einzuholen.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass spätere Belastungen für den Bundeshaushalt auch aus der Gründung des Instituts in Luxemburg nicht auszuschließen sind. Das BMBF sollte durch vorausschauenden Umgang mit diesem Projekt sicherstellen, dass es dafür nicht ungeplant öffentliche Mittel einsetzen muss.

Der Bundesrechnungshof hat das BMBF generell aufgefordert, den Einwilligungsvorbehalt zu beachten und den Haushaltsauschuss frühzeitig zu informieren, falls sich ein neuer Bedarf an Bundesmitteln für Forschungsstrukturen im Ausland abzeichnet.

67.3

Das BMBF will den Forderungen des Bundesrechnungshofes zum Teil nachkommen. Die MPG habe bereits die Voraussetzungen geschaffen, die Ausgaben für Forschungsstrukturen im Ausland in einer zusätzlichen Anlage ihres Wirtschaftsplans detailliert zusammenzustellen.

Das BMBF hat es jedoch nicht für notwendig gehalten, die Summe dieser Ausgaben als Gesamtgröße im Bundeshaushalt zu nennen. Das Parlament könne sich jederzeit über Details der Wirtschaftspläne unterrichten. Es erhalte zudem den jährlichen Monitoring-Bericht zum Pakt für Forschung und Innovation, in dem ausführlich über die Auslandsaktivitäten der Forschungsorganisationen berichtet werde.

Das BMBF hat die vom Bundesrechnungshof festgestellten Planungsmängel bei der Gründung des Instituts in Florida teilweise auf Folgen der Wirtschaftskrise Ende des letzten Jahrzehnts zurückgeführt. Es habe sie aber zum Anlass genommen, die Zustimmungserfordernisse für Neugründungen zu schärfen. Die MPG habe künftig – auch in Fällen einer vollständigen Drittfinanzierung – eine ausdrückliche Zustimmung der Zuwendungsgeber einzuholen, bevor sie ein neues Institut im Ausland gründet. Das BMBF hat zugesichert, dabei mögliche Risiken sorgfältig zu prüfen.

Das BMBF hat die Auffassung vertreten, den Haushaltsausschuss im Verfahren zur Haushaltsgesetzgebung über die Mittelweiterleitung nach Florida angemessen informiert zu haben. Für das Institut in Luxemburg hat es keinen Handlungsbedarf gesehen.

67.4

Der Bundesrechnungshof erkennt in der zugesagten Aufstellung der Ausgaben in einer Anlage zum Wirtschaftsplan der MPG einen ersten Schritt zu mehr Transparenz. Er hält dies jedoch noch nicht für ausreichend. Anders als punktuelle Austausch- und Kooperationsprojekte kann der Aufbau von Strukturen außerhalb des Standorts Deutschland den Haushaltsgesetzgeber mittel- bis langfristig binden. Gerade angesichts der rasch wachsenden Auslandsaktivitäten muss das Parlament die Möglichkeit haben, sich ein Urteil über die Angemessenheit der hierauf entfallenden Mittel zu bilden. Aus diesem Grund sollte auch die seit langem ausstehende unabhängige Evaluierung der Internationalisierungsstrategie alsbald nachgeholt werden.

Anders als vom BMBF dargestellt ist die notwendige Transparenz nicht bereits auf andere Weise sichergestellt. Denn die Wirtschaftspläne der Wissenschaftsorganisationen mit ihren Einzelheiten liegen dem Haushaltsgesetzgeber als Grundlage für seine Budgetentscheidung nicht vor. Auch der Monitoring-Bericht enthält keine finanziellen Angaben zum Auslandsengagement der Einrichtungen, sondern beschränkt sich auf die Beschreibung inhaltlicher Schwerpunkte.

Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Empfehlung fest. Das BMBF sollte dafür sorgen, dass die Summe der Ausgaben, die der Wirtschaftsplan der MPG für Forschungsstrukturen im Ausland vorsieht, für Parlament und Öffentlichkeit erkennbar ausgewiesen wird. Die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene Ergänzung der im Bundeshaushaltsplan enthaltenen Übersichten würde dies auf einfache Weise ermöglichen. Die von der MPG für ihren Wirtschaftsplan erarbeitete Informationsgrundlage lässt sich unmittelbar und ohne weiteren Aufwand für diesen Zweck heranziehen.

Der Bundesrechnungshof weist im Übrigen auf die grundsätzliche Bedeutung der von ihm geforderten Verbesserung der Transparenz hin. Sie ist keineswegs nur auf die MPG beschränkt, sondern betrifft ebenso die anderen Einrichtungen, die in die Internationalisierungsstrategie eingebunden sind. Das BMBF sollte darauf hinwirken, dass Transparenz in demselben Umfang jedenfalls für alle im Pakt für Forschung und Innovation zusammenwirkenden Einrichtungen erreicht wird.

Der Bundesrechnungshof hält es für eine wesentliche Verbesserung, dass nunmehr alle Institutsgründungen der MPG im Ausland der Zustimmung der Zuwendungsgeber bedürfen. Bevor das BMBF im Einzelfall zustimmt, muss es sich davon überzeugen, dass die Finanzierung gesichert ist.

Den Einwilligungsvorbehalt des Haushaltsausschusses muss das BMBF umfassend beachten. Der Haushaltsausschuss kann nur dann sachgerecht entscheiden, wenn das BMBF ihn künftig frühzeitig über einen sich abzeichnenden neuen Mittelbedarf unterrichtet. Daher sollte es auch die Entwicklung des Instituts in Luxemburg eng begleiten.

68 Kat. C Missbrauch durch Doppelförderungen verhindert und Dauer der Ausbildungsförderung klargestellt

68.0

Das BMBF hat zwei Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bei der Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes berücksichtigt. Dadurch wird eine Zuständigkeitsregelung geändert, die nach geltender Rechtslage Schülerinnen und Schülern bestimmter Fachschulklassen Leistungsmissbrauch durch Doppelförderungen ermöglicht. Weiterhin wird die Förderungsdauer klargestellt. Die vom Gesetzgeber beschlossenen Änderungen gelten ab 1. August 2016.

68.1

Doppelförderungen

Schülerinnen und Schüler bestimmter Fachschulklassen können entweder nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) oder nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) gefördert werden. Das gilt für Fachschulklassen, deren Besuch eine abgeschlossene Berufsausbildung voraussetzt. Für beide Förderungsarten können kommunale Ämter für Ausbildungsförderung (Ämter) zuständig sein. Deren örtliche Zuständigkeit bestimmt das AFBG nach dem Wohnsitz der Schülerinnen und Schüler. Abweichend davon richtet sich die örtliche Zuständigkeit beim BAföG in der noch geltenden Fassung nach dem Wohnsitz der Eltern. Dadurch besteht ein Risiko für Doppelförderungen, wenn die Schülerinnen und Schüler in einem anderen Bezirk als ihre Eltern wohnen.

Der Bundesrechnungshof stellte bei einer Stichprobe in 62 Fällen Doppelförderungen fest. Ursächlich war in den meisten Fällen, dass Antragstellende gegenüber den Ämtern ihren Antrag für die jeweils andere Förderung verschwiegen hatten.

Förderungsdauer

Auszubildende können für die Dauer ihrer Schul- oder Hochschulausbildung Förderungen nach dem BAföG erhalten. Die Ausbildungen und ihre Förderung enden nach der noch geltenden Gesetzesfassung mit bestimmten Ereignissen, beispielsweise Abschlussprüfungen. Für die Förderungsdauer entscheidend ist nach diesem Gesetzeswortlaut der Tag des Ausbildungsendes.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Ausbildungen überwiegend vor Ablauf des betreffenden Kalendermonats endeten. Die Förderung gewährten die Ämter jedoch bis zum Monatsende. Die Rechtsprechung hatte diese jahrelange Verwaltungspraxis bestätigt.

68.2

Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF empfohlen,

- Doppelförderungen bei Schülerinnen und Schülern mit abgeschlossener Berufsausbildung gesetzlich zu verhindern, z. B. durch Änderungen der Zuständigkeiten der Ämter sowie
- den Gesetzeswortlaut an die Verwaltungspraxis der Förderung bis zum Monatsende anzugleichen.

68.3

Das BMBF hat beide Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in seinem Entwurf zur Änderung des BAföG berücksichtigt. Im Dezember 2014 hat der Deutsche Bundestag das Gesetz verabschiedet (BGBl. I S. 2475). Ab 1. August 2016 werden beide Änderungen gelten:

- Die örtliche Zuständigkeit der Ämter wird für Schülerinnen und Schüler der Fachschulklassen angepasst, deren Besuch eine abgeschlossene Berufsausbildung voraussetzt. Zukünftig ist auch beim BAföG wie beim AFBG der Wohnsitz der Schülerinnen und Schüler maßgeblich. Dadurch bearbeitet dasselbe Amt Anträge für beide Förderungsarten. In diesen Fällen können die Ämter verschwiegene Anträge auf die jeweils andere Förderungsart erkennen. Das Risiko für Doppelförderungen vermindert sich.
- Weiterhin wird das Förderungsende einer Ausbildung auf den Ablauf des Monats gelegt, in dem beispielsweise die Abschlussprüfung bestanden wird. Dadurch wird auch nach dem Wortlaut des BAföG die Dauer der Ausbildungsförderung bis zum Monatsende klargestellt.

Bundesschuld
(Einzelplan 32)

69 Kat. A Entwicklung des Einzelplans 32

69.1 Überblick

Der Bund war im Jahr 2014 erstmals seit mehr als 40 Jahren nicht auf neue Schulden angewiesen. Auch in den Folgejahren will er seinen Haushalt ohne neue Schulden ausgleichen. Daher sieht der Einzelplan 32 ab dem Jahr 2015 keinen Mittelzufluss aus der Neuverschuldung vor. Auf der Ausgabenseite weist der Einzelplan 32 insbesondere die Zinsen aus, die der Bund für seine Schulden zahlen muss. Außerdem enthält der Einzelplan 32 die Ausgaben und Einnahmen, die sich aus Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen ergeben.

Im Jahr 2014 beliefen sich die Einnahmen im Einzelplan 32 auf 1,4 Mrd. Euro. In den beiden Folgejahren sind Einnahmen von jeweils 1,1 Mrd. Euro geplant. Die Ausgaben lagen im Jahr 2014 bei 26,7 Mrd. Euro. Im Jahr 2015 sollen sie 23,1 Mrd. Euro und im Folgejahr 25 Mrd. Euro betragen (vgl. Tabelle 69.1).

Tabelle 69.1

Übersicht über den Einzelplan 32
Bundesschuld

	2014 Soll	2014 Ist	Abweichung Ist/Soll[a]	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf	Veränderung 2015/2016[a]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	28 551,7	26 738,7	-1 813,0	23 126,0	24 961,4	*7,9*
darunter:						
• Zinsausgaben (einschl. Verwaltungsausgaben für den Schuldendienst)	27 651,7	25 945,8	-1 705,9	21 976,0	23 846,4	*8,5*
• Gewährleistungen	900,0	792,9	-107,1	1 150,0	1 115,0	*-3,0*
Einnahmen des Einzelplans	7 758,2	1 392,9	-6 365,3	1 125,4	1 108,4	*-1,5*
darunter:						
• Einnahmen aus Krediten	6 500,0	0,0	-6 500,0	0,0	0,0	*0,0*
• Zinseinnahmen	18,2	20,2	2,0	9,8	27,4	*179,6*
• Gewährleistungen/Bürgschaften	1 240,0	1 372,7	132,7	1 115,7	1 081,1	*-3,1*

Erläuterung: [a] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
Quelle: Einzelplan 32. Für das Jahr 2014: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2015: Haushaltsplan in der Fassung des Entwurfs des Zweiten Nachtragshaushalts; für das Jahr 2016: Haushaltsentwurf.

69.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

69.2.1 Kreditaufnahmen und Zinsausgaben des Bundes

In der Vergangenheit nahm der Bund regelmäßig neue Schulden auf, um die Deckungslücke im Bundeshaushalt zwischen den Ausgaben und den Einnahmen auszugleichen. Dadurch stieg die Verschuldung ständig weiter an. Mit dem ausgeglichenen Haushalt im Jahr 2014 ist diese Entwicklung vorläufig gestoppt.

Fällige Kredite tilgt der Bund nicht, sondern schuldet sie um (Anschlussfinanzierung). Weil er hierfür Kredite aufnimmt, vermindert sich der Schuldenstand nicht. Der Bund verschiebt seine Belastungen aus der Verschuldung einschließlich der Zinslast lediglich weiter in die Zukunft.

Für den Bund ergeben sich aus der derzeit positiven Entwicklung der Steuereinnahmen und den niedrigen Zinsausgaben Haushaltsspielräume. Der Bund nutzt diese Spielräume für neue Ausgaben und nicht für die Tilgung von Schulden des Bundes.

Abbildung 69.1 zeigt die Entwicklung der Gesamtverschuldung, der Kreditaufnahmen und der Zinsausgaben des Bundes seit dem Jahr 2000. In diesem Zeitraum stieg die Gesamtverschuldung des Bundes ohne Wertpapiere im Eigenbestand, Sondervermögen und Kassenverstärkungskredite um etwa das 1,5-fache. Am Jahresende 2014 lag sie bei 1 069,4 Mrd. Euro.

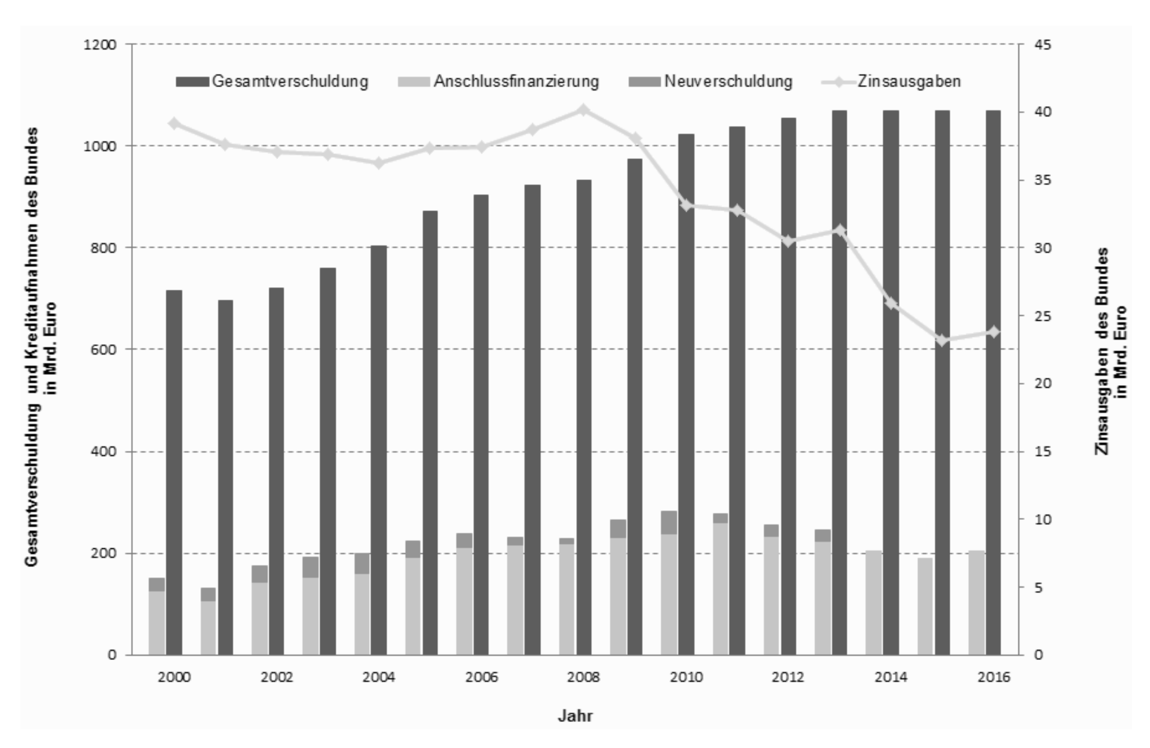
Seit dem Jahr 2008 sind die Zinsausgaben des Bundes – trotz steigender Gesamtverschuldung – um etwa ein Drittel gesunken. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Zinsen im Zuge der Finanzkrise auf ein historisch niedriges Niveau gefallen sind. Im Jahr 2014 gab der Bund 25,9 Mrd. Euro für Zinsen aus.

Derzeit verfolgt der Bund die Strategie, Kredite mit längeren Laufzeiten aufzunehmen. Diese müssen im Vergleich zu Krediten mit kürzeren Laufzeiten weniger häufig umgeschuldet werden. Weil der Bund zudem die Neuverschuldung zurückgeführt hat und inzwischen keine Deckungslücke zwischen Ausgaben und Einnahmen mehr besteht, ist die jährliche Bruttokreditaufnahme gesunken. Sie entsprach im Jahr 2014 der Anschlussfinanzierung und lag bei 204,1 Mrd. Euro.

Die Höhe der Gesamtverschuldung des Bundes ist weder im Einzelplan 32 noch sonst im Haushaltsplan erkennbar; sie wird halbjährlich im Bundesanzeiger veröffentlicht. Die Anschlussfinanzierung von Schulden ist ebenfalls nicht Bestandteil des Einzelplans 32. Sie ist im Kreditfinanzierungsplan als Teil des Haushaltsplans ausgewiesen.

Abbildung 69.1

Entwicklung der Gesamtverschuldung, der Kreditaufnahmen und der Zinsausgaben des Bundes



Erläuterung: Gesamtverschuldung des Bundes ohne Wertpapiere im Eigenbestand, Sondervermögen sowie Kassenverstärkungskredite, für die Jahre 2000 bis 2014: Ist-Zahlen; für die Jahre 2015 und 2016 eigene Schätzung. Bruttokreditaufnahme für die Jahre 2000 bis 2014: Ist-Zahlen; für die Jahre 2015 und 2016: Planzahlen. Die Bruttokreditaufnahme entspricht wegen Umbuchungen auf das jeweilige Haushaltsjahr nicht genau der Summe aus Neuverschuldung und Anschlussfinanzierung.

Quelle: Bundeshaushalt; Bundesministerium der Finanzen; Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH.

69.2.2 Schuldenmanagement

Der Bund deckt den überwiegenden Teil seines Kreditbedarfs durch die Ausgabe von Bundeswertpapieren. Dabei trägt das Bundesministerium der Finanzen (BMF) die Gesamtverantwortung für das Schuldenwesen. Wegen der haushaltspolitischen Bedeutung unterliegen die Kreditaufnahmen und das Schuldenmanagement des Bundes einer besonderen parlamentarischen Kontrolle. Mitglieder des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nehmen diese Aufgabe im Bundesfinanzierungsgremium wahr. Der Bundesrechnungshof berät das Gremium und das BMF.

Die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (Finanzagentur) führt die Kreditaufnahmen, das Schuldenmanagement und die Schuldenverwaltung im Namen und für Rechnung des Bundes aus. Sie soll die Bedingungen für die Finanzierung des Bundes nachhaltig verbessern, die Zinskostenbelastung senken und die Risikostruktur im Schuldenportfolio des Bundes optimieren. Im Jahr 2014 erhielt die Finanzagentur 25,7 Mio. Euro aus dem Einzelplan 32. Für die Jahre 2015 und 2016 sind jeweils 31 Mio. Euro vorgesehen. Daraus finanziert sie vor allem ihre Personalausgaben und sonstigen Verwaltungskosten.

Im Juni 2013 gaben der Bund sowie zehn Länder erstmals eine gemeinsame „Bund-Länder-Anleihe“ heraus. Mithilfe der Anleihe sollten sich die Länder zu günstigeren Bedingungen verschulden können. Für den Bund war die Anleihe unwirtschaftlich; sie verursachte Mehrausgaben für Zinsen und Gebühren von 14 Mio. Euro. Für die Länder errechnete sich hingegen ein wirtschaftlicher Vorteil von insgesamt 13 Mio. Euro. Die Anleihe führte damit zu haushaltswirtschaftlichen Vorteilen der Länder zulasten des Bundes. Der Bundesrechnungshof hat dem BMF daher davon abgeraten, sich an weiteren „Bund-Länder-Anleihen“ zu beteiligen (vgl. Bemerkung Nr. 70).

69.2.3 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen

Der Bund übernimmt Gewährleistungen für außen- und binnenwirtschaftliche Zwecke (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen), soweit sie förderungswürdig sind oder im staatlichen Interesse liegen (vgl. Bemerkung Nr. 2.7). Vorrangiges Ziel ist dabei die Wirtschaftsförderung. Der Bund steht nur für tatsächliche Ausfälle ein. Er vergibt Gewährleistungen regelmäßig nicht direkt, sondern meist über Dritte, die namens und im Auftrag des Bundes tätig sind (Mandatare).

Nach dem Haushaltsgesetz war der Bund im Jahr 2014 ermächtigt, Gewährleistungen bis zu einer Gesamtsumme von 478,4 Mrd. Euro (Vorjahr: 449,4 Mrd. Euro) zu vergeben (Ermächtigungsrahmen). Zum 31. Dezember 2014 beliefen sich die vom Bund übernommenen Gewährleistungen auf 352,2 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 69.2). Der Bund schöpfte damit den Ermächtigungsrahmen zu 73,6 % aus. Auf den Ermächtigungsrahmen sind auch diejenigen Gewährleistungen anzurechnen, für die der Bund in der Vergangenheit in Anspruch genommen worden ist, ohne Ersatz für seine Leistungen zu erlangen. Der bisher aufgelaufene Schaden aus früheren Gewährleistungen beträgt nach Angaben der Vermögensrechnung des Bundes 14,4 Mrd. Euro. An den Ausfällen hatten die Gewährleistungen für die Binnenwirtschaft mit 9 Mrd. Euro den größten Anteil.

Die Gewährleistungsnehmer zahlen grundsätzlich ein Entgelt an den Bund. Im Jahr 2014 machten diese Einnahmen zusammen mit den Rückflüssen aus geleisteten Entschädigungen 1,4 Mrd. Euro aus (vgl. Tabelle 69.1). Ihnen standen Ausgaben für Entschädigungen und weitere Kosten von insgesamt 0,8 Mrd. Euro gegenüber. Die Ausgaben waren gegenüber dem Vorjahr um 33 % angewachsen, vor allem wegen Entschädigungen für Zahlungsausfälle bei Exporten in den Iran. Die Ausgaben waren aber wie in den Vorjahren deutlich niedriger als die Einnahmen. Wenn der Bund aus Gewährleistungen in Anspruch genommen wird, können sich Belastungen für künftige Bundeshaushalte ergeben. Diese sind nicht vorhersehbar. Der Haushaltsansatz ist daher aus Erfahrungswerten abgeleitet.

Im Haushaltsgesetz ist festgelegt, für welche Zwecke und bis zu welchen Höchstgrenzen der Bund Gewährleistungen übernehmen darf. Hierzu gehören unter anderem folgende Tatbestände:

- Für außenwirtschaftliche Vorhaben übernimmt der Bund vor allem Gewährleistungen für Ausfuhrgeschäfte (Exportkreditgarantien). Damit deckt er die mit Ausfuhrgeschäften verbundenen, im Ausland liegenden Risiken zugunsten deutscher Exporteure und Banken ab (z. B. Embargo, kriegerische Ereignisse, Zahlungsverbote, Insolvenz oder Nichtzahlung des Kunden). Ende 2014 nahm der Bund seinen Ermächtigungsrahmen von 165 Mrd. Euro für Exportkreditgarantien mit 134 Mrd. Euro in Anspruch. Das Entschädigungsrisiko erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr leicht auf 89 Mrd. Euro (Vorjahr: 88 Mrd. Euro). Das Entschädigungsrisiko umfasst den gesamten Deckungsbestand abzüglich bereits getilgter oder entschädigter Kreditforderungen zuzüglich künftiger Zinsen. Eine Eintrittswahrscheinlichkeit des Risikos und damit der Inanspruchnahme des Bundes lässt sich daraus jedoch nicht ableiten. Aufgrund einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat das BMF erstmals eine Prognose über die potenzielle Belastung des Bundeshaushalts abgegeben. Für den Gewährleistungsbestand per 31. Dezember 2014 schätzt es die potenzielle Belastung auf 1,4 bis 6,2 Mrd. Euro (vgl. Bemerkung Nr. 72).

  Der Bund hat ein Mandatarkonsortium damit beauftragt, die eingehenden Anträge der Exporteure und ihrer Banken zu bearbeiten und die Entscheidungen vorzubereiten. Die Entscheidungen trifft ein interministerieller Ausschuss, in dem das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, das BMF, das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung vertreten sind. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Wirtschaftlichkeit des Mandatarauftrages zu untersuchen. Neben der Vergabe an einen privaten Dritten müssen auch andere Formen der Organisation des Exportkreditgeschäfts des Bundes betrachtet werden (vgl. Bemerkung Nr. 72).

- Für die Binnenwirtschaft bestand ein Ermächtigungsrahmen von 160 Mrd. Euro u. a. für Bürgschaften, um Kredite für freie Berufe und Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft abzusichern. Ende 2014 nutzte der Bund hierfür 98 Mrd. Euro des Ermächtigungsrahmens.

- Der Ermächtigungsrahmen für Kredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zu entwicklungspolitisch förderungswürdigen Vorhaben der finanziellen Zusammenarbeit betrug 9 Mrd. Euro im Jahr 2012. Seither erhöhte der Haushaltsgesetzgeber den Ermächtigungsrahmen in jedem Jahr um etwa ein Drittel auf 16,7 Mrd. Euro im Jahr 2014. Die Ausnutzung war Ende 2014 mit 9,7 Mrd. Euro mehr als doppelt so hoch wie im Jahr 2012. Die Kredite der KfW ergänzen die Darlehen zur bilateralen finanziellen Zusammenarbeit des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

69.2.4 Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzmärkte

Außerhalb des Haushaltsgesetzes leistet der Bund Finanzhilfen und übernimmt Gewährleistungen zugunsten deutscher Unternehmen des Finanzsektors, um die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte zu erhalten. Diese Stabilisierungsmaßnahmen sind nicht im Bundeshaushalt veranschlagt. Sie werden in zwei von der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung geführten Sondervermögen verwaltet, dem Finanzmarktstabilisierungsfonds und dem Restrukturierungsfonds (vgl. Bemerkung Nr. 1.11.2 und 1.11.3).

Die Finanzhilfen und Gewährleistungen zugunsten deutscher Kreditinstitute unterliegen der parlamentarischen Kontrolle. Das BMF und die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung informieren das Parlament im geheim tagenden Finanzmarktgremium über alle Belange des Finanzmarktstabilisierungsfonds und des Restrukturierungsfonds. Der Bundesrechnungshof berät das Gremium und das BMF.

Zur Sicherstellung der Finanzstabilität in der Europäischen Währungsunion hat der Bund u. a. Gewährleistungen von bis zu 22,4 Mrd. Euro für Kredithilfen an Griechenland sowie bis zu 211 Mrd. Euro für die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) übernommen (vgl. Bemerkung Nr. 2.1.5 und 2.7.3). Diese Gewährleistungsermächtigungen sind weder im Haushaltsgesetz erfasst noch im Bundeshaushalt veranschlagt. Haushaltsmäßig sind sie damit nicht erkennbar. Sie ergeben sich direkt aus dem „Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion

Tabelle 69.2

Gewährleistungen des Bundes gemäß Haushaltsgesetz 2014

Zweck	Ermächtigungsrahmen	Ausnutzung		
	2014	Ist 31.12.2014	Zugang 2014	Abgang 2014
	in Mio. Euro			
Summe der Gewährleistungen	**478 410**	**352 170**	**29 030**	**18 988**
darunter für:				
• Ausfuhren (Exportgarantien)	165 000	134 145	18 633	13 613
• Ungebundene Finanzkredite und Direktinvestitionen im Ausland	65 000	43 946	5 303	2 242
• Binnenwirtschaft und sonstige Zwecke im Inland	160 000	97 633	878	2 868
• Internationale Finanzinstitutionen und Fonds	62 000	56 848	611	--
• KfW-Kredite für Vorhaben der finanziellen Zusammenarbeit	16 700	9 738	3 605	266

Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 32; Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2014.

erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik“ und aus dem „Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus“.

Im Jahr 2012 richteten die Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion den dauerhaften Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) ein. Dieser löste im Jahr 2013 die zeitlich befristete EFSF ab. Die EFSF führt die Geschäfte aus den bereits zugesagten Finanzhilfen noch fort. Der ESM ist eine supranationale Einrichtung der Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion, die auf der Grundlage eines umfangreichen Regelwerks arbeitet. Der Deutsche Bundestag billigte das Regelwerk ebenso wie den finanziellen Rahmen für die Stabilisierungsmaßnahmen. Ziel des ESM ist es, die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets und seiner Mitgliedstaaten zu wahren. Er unterstützt Mitgliedstaaten, wenn deren Schuldenaufnahme am Kapitalmarkt nicht mehr oder nur unter erschwerten Bedingungen möglich ist. In diesen Fällen kann der ESM den betroffenen Staaten Kredite und Bankenhilfen gewähren, vorsorgliche Kreditlinien einräumen sowie deren Staatsanleihen erwerben. Der geplante Einheitliche Europäische Bankenabwicklungsmechanismus sieht zudem vor, dass der ESM in finanzielle Schieflage geratene Banken künftig auch direkt unterstützen kann.

Der ESM verfügt über ein Kapital von rund 700 Mrd. Euro. Von dieser Summe zahlten die Mitgliedstaaten rund 80 Mrd. Euro direkt ein, wobei der deutsche Anteil bei 21,7 Mrd. Euro liegt. Die Haftung Deutschlands am Kapital des ESM ist auf 190 Mrd. Euro begrenzt.

Der ESM wird von einem fünfköpfigen Prüfungsausschuss (Board of Auditors) kontrolliert, in dem derzeit auch der Bundesrechnungshof vertreten ist. Zusammensetzung und Aufgaben dieses Kontrollgremiums sind in dem zwischen den Mitgliedstaaten vereinbarten ESM-Vertrag und in der ESM-Satzung geregelt. Die Mitglieder des Prüfungsausschusses sind bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unabhängig. Der Ausschuss prüft die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit sowie das Risikomanagement des ESM. Dabei kann er auf alle Dokumente und Informationen des ESM zugreifen, die er für seine Arbeit für erforderlich hält. Mitte 2015 ging der Jahresbericht des Prüfungsausschusses für das Jahr 2014 den nationalen Parlamenten, den Obersten Rechnungskontrollbehörden im Euro-Währungsgebiet sowie dem Europäischen Rechnungshof zu.

69.3 Ausblick

Der Bund geht davon aus, dass die Zinsausgaben bis zum Jahr 2017 zwischen 22 und 24 Mrd. Euro liegen und erst mittelfristig steigen werden. Für das Jahr 2019 sind Zinsausgaben von 27,2 Mrd. Euro geplant (vgl. Tabelle 69.3). Mit etwa 8,2 % der Gesamtausgaben des Bundes wäre dieser Ausgabenblock dann der drittgrößte im Bundeshaushalt. Inwieweit sich die Zinsausgaben in diesem Rahmen bewegen werden, hängt von der weiteren Entwicklung des Zinsniveaus sowie der Höhe der Bundesschuld ab (vgl. Bemerkung Nr. 2.4.6).

In den vergangenen Jahren waren die Zinsausgaben des Bundes insbesondere wegen des historisch niedrigen Zinsniveaus rückläufig. Dadurch wurde der Bundeshaushalt entlastet. Weil steigende Zinsen den finanziellen Handlungsspielraum des Bundes wieder einengen können, darf dies nicht zu falschen haushaltspolitischen Folgerungen führen.

Tabelle 69.3

Zinsausgaben des Bundes

Soll	Haushaltsentwurf	Finanzplan		
2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
in Mrd. Euro				
21,9	23,8	22,4	25,5	27,2

Erläuterung: Die hier dargestellten Zinsausgaben des Bundes umfassen ausschließlich die Ausgaben für den Schuldendienst. Ausgaben aus Anlass der Beschaffung von Mitteln im Wege des Kredits (Kapitel 3205 Titel 541 01) sowie Zahlungen an die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (Kapitel 3205 Titel 541 02) sind nicht enthalten.

Quelle: Einzelplan 32. Für das Jahr 2015: Haushaltsplan in der Fassung des Entwurfs des Zweiten Nachtragshaushalts; für das Jahr 2016: Haushaltsentwurf; für die Jahre 2017 bis 2019: Bundesregierung.

70 Kat. B „Bund-Länder-Anleihe“ unwirtschaftlich: 14 Mio. Euro Mehrausgaben für den Bund

(Kapitel 3201 Titel 325 11)

70.0

Im Juni 2013 gaben der Bund sowie zehn Länder erstmals eine gemeinsame „Bund-Länder-Anleihe“ mit einem Gesamtvolumen von 3 Mrd. Euro heraus. Mithilfe der Anleihe sollten sich die Länder zu günstigeren Bedingungen verschulden können und damit ihre Haushalte entlasten. Für den Bund war die Anleihe unwirtschaftlich; sie verursachte Mehrausgaben von 14 Mio. Euro. Für die Länder errechnete sich dagegen ein wirtschaftlicher Vorteil von insgesamt 13 Mio. Euro. Die Anleihe führte damit zu haushaltswirtschaftlichen Vorteilen der Länder zulasten des Bundes. Der Bundesrechnungshof hat dem BMF davon abgeraten, sich an weiteren „Bund-Länder-Anleihen“ zu beteiligen.

70.1

Gemeinsame Kreditaufnahme soll die Länder entlasten

Als Reaktion auf die Staatsschuldenkrise schlossen die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets im Jahr 2012 den „Europäischen Fiskalpakt“. Darin vereinbarten sie, mittelfristig ihre gesamtstaatlichen Haushalte nahezu auszugleichen oder Überschüsse anzustreben.

Bund und Länder sollen die Vorgaben zur Haushaltsdisziplin gemeinsam erfüllen. Die im Grundgesetz verankerte Schuldenregel verpflichtet sie, ihre Haushalte grundsätzlich ohne neue Schulden auszugleichen. Der Bund hat dieses Neuverschuldungsverbot ab dem Jahr 2016 einzuhalten, die Länder ab dem Jahr 2020.

Im Zuge der Verhandlungen zur gesamtstaatlichen Umsetzung der Verpflichtungen aus dem „Europäischen Fiskalpakt“ verständigten sich Bund und Länder im Juni 2012 darauf, die Voraussetzungen für eine gemeinsame Kreditaufnahme zu schaffen. Mithilfe von gemeinschaftlich begebenen „Bund-Länder-Anleihen“ sollten sich die Länder zu günstigeren Bedingungen verschulden können und damit ihre Haushalte entlasten.

„Bund-Länder-Anleihe“ führt zu Mehrausgaben für den Bund

Das BMF beauftragte die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (Finanzagentur) im September 2012, die „Bund-Länder-Anleihe“ einzuführen. Die Finanzagentur ist der zentrale Dienstleister für die Kreditaufnahme und das Schuldenmanagement des Bundes.

Die erste „Bund-Länder-Anleihe“ mit einem Gesamtvolumen von 3 Mrd. Euro und einer Laufzeit von sieben Jahren gaben Bund und Länder im Juni 2013 heraus. Der Bund sowie zehn Länder beteiligten sich unterschiedlich hoch an der Anleihe; der Anteil des Bundes lag bei 405 Mio. Euro.

Nach der Emission untersuchte die Finanzagentur deren Wirtschaftlichkeit. Hierzu verglich sie die Anleihe mit der regelmäßigen Kreditaufnahme von Bund und Ländern. Sie ermittelte, inwieweit diese mehr oder weniger für Zinsen ausgeben mussten. Ausweislich der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung war die Anleihe für alle teilnehmenden Länder vorteilhaft. Über die Laufzeit der Anleihe sparen sie Zinsen von 7 Mio. Euro ein. Den Schätzungen der Finanzagentur zufolge wären weitere 6 Mio. Euro in einem günstigeren Marktumfeld möglich gewesen. Deshalb bezifferte sie den wirtschaftlichen Vorteil für die Länder auf insgesamt 13 Mio. Euro.

Der Bund nahm über die Laufzeit der Anleihe hinweg zusätzliche Zinsausgaben von 13 Mio. Euro in Kauf. Darüber hinaus gab er weitere knapp 1 Mio. Euro für die Emission der Anleihe aus. Die Mehrausgaben aus dem Bundeshaushalt belaufen sich damit auf insgesamt 14 Mio. Euro.

„Bund-Länder-Anleihen“ aus verfassungsrechtlicher Sicht

„Bund-Länder-Anleihen“ gleichen Zinsdifferenzen aus, die bei alleiniger Kreditaufnahme zwischen den Emittenten

bestehen. Diese Zinsdifferenzen können auf Unterschieden in ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, ihrem bisherigen Ausgabeverhalten oder ihrem Verschuldungsgrad beruhen. Die Länder erhalten die Möglichkeit, sich zulasten des Bundes zu einem für sie günstigeren „Einheitszins" zu verschulden.

Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbstständig und voneinander unabhängig. Finanzielle Hilfen des Bundes an die Länder in Form einer für die Länder günstigeren gemeinsamen Kreditaufnahme zulasten des Bundes sieht das Grundgesetz nicht vor.

70.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die „Bund-Länder-Anleihe" für den Bund im Vergleich zu seiner regelmäßigen Kreditaufnahme unwirtschaftlich war. Damit hat die Anleihe die für alle finanzwirksamen Maßnahmen des Bundes geltenden haushaltswirtschaftlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht erfüllt. Der wirtschaftliche Vorteil für die Länder fiel zudem nur deshalb so hoch aus, weil die Finanzagentur einen Schätzwert von 6 Mio. Euro für das schwierige Marktumfeld berücksichtigte.

Weil die Länder Einsparungen zulasten des Bundes erzielten, wirkte die Anleihe wie eine finanzielle Hilfe des Bundes an die Länder. Bund und Länder haben auf diese Weise das Prinzip der Eigenverantwortlichkeit für ihre Haushalte unterlaufen.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF von einer weiteren Beteiligung an „Bund-Länder-Anleihen" abgeraten. Er hält die Anleihen aus wirtschaftlichen Gründen für nicht vertretbar. Darüber hinaus sprechen auch die verfassungsrechtlichen Gesichtspunkte gegen eine Fortführung dieses Instruments.

70.3

Das BMF hat erklärt, dass die „Bund-Länder-Anleihe" für den Bund zwar Mehrausgaben im Vergleich zu seiner regelmäßigen Kreditaufnahme verursacht habe. Diesen Mehrausgaben hätten jedoch Einsparungen bei den Ländern gegenübergestanden.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht sei die Anleihe nicht als eine finanzielle Hilfe des Bundes an die Länder zu bewerten. Dem wirtschaftlichen Vorteil der Länder habe keine Leistung des Bundes zugrunde gelegen.

Im Übrigen habe sich der Bund aus einem gesamtstaatlichen Interesse an der „Bund-Länder-Anleihe" beteiligt. Durch dieses Zugeständnis habe er ausschließen können, dass die innerstaatliche Umsetzung des „Europäischen Fiskalpaktes" gefährdet wurde.

70.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Für den Bund ist die „Bund-Länder-Anleihe" verglichen mit seiner regelmäßigen Kreditaufnahme unwirtschaftlich. Die Einsparungen der Länder können die Mehrausgaben des Bundes nicht ausgleichen. Deshalb ist die Anleihe auch gesamtstaatlich unwirtschaftlich.

Die Ausführungen des BMF tragen den verfassungsrechtlichen Fragen, die durch die „Bund-Länder-Anleihe" aufgeworfen werden, nicht ausreichend Rechnung. Die Anleihe ist auch verfassungsrechtlich bedenklich, weil der Bund den Ländern finanzielle Vorteile gewährt, die das Grundgesetz nicht vorsieht.

Der Bund verknüpfte seine Beteiligung an der „Bund-Länder-Anleihe" und damit die Gewährung eines finanziellen Vorteils an die Länder mit deren Zustimmung zur innerstaatlichen Umsetzung des „Europäischen Fiskalpaktes". Dadurch nahm er Einfluss auf ihre politischen Entscheidungen. Die Finanzverfassung will diese Art der Einflussnahme verhindern.

Der Bund sollte daher davon absehen, weitere „Bund-Länder-Anleihen" herauszugeben.

71 Kat. C 42 Mio. Euro aus einem Zinsausgleichsystem werden im Bundeshaushalt vereinnahmt

71.0

Das BMWi und das BMF wollen 42 Mio. Euro von einem Verwahrungskonto im Bundeshaushalt vereinnahmen. Auf dem Verwahrungskonto buchten sie Einnahmen aus einem Zinsausgleichsystem außerhalb des Bundeshaushalts. Künftig wollen sie Ausgaben statt von diesem Verwahrungskonto aus dem Bundeshaushalt leisten. Damit schaffen das BMWi und das BMF die notwendige Haushaltswahrheit und -klarheit.

71.1

Der Bund bietet Auftraggebern an, in Deutschland bestellte Schiffe auf Basis des sogenannten CIRR-Festzinssatzes (CIRR-Satz) zu finanzieren. CIRR steht für Commercial Interest Reference Rate und wird von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung jeden Monat für verschiedene Währungen und Laufzeiten festgelegt.

Nimmt ein Auftraggeber das Angebot des Bundes an, schließt die finanzierende Bank mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) einen Zinsausgleichsvertrag. Die KfW handelt im Auftrag des Bundes. Die finanzierende Bank kann damit dem Auftraggeber bereits zum Zeitpunkt des Bauvertragsabschlusses einen Kredit mit einer Festzinsoption anbieten. Dieser Zeitpunkt liegt zwischen zwei und fünf Jahren vor der Ablieferung des Schiffes.

Liegt der für eine Finanzierung festgelegte CIRR-Satz unter einem sogenannten Ausgleichszinssatz, zahlt die KfW die Differenz aus Mitteln des Bundes an die Bank. Liegt der CIRR-Satz über dem Ausgleichszinssatz, zahlt die Bank die Differenz an die KfW. Diese leitet die KfW an den Bund weiter. Der Ausgleichszinssatz basiert auf

dem Euribor oder Libor und enthält eine Pauschale. Mit der Pauschale sollen das Risiko für den Bund abgemildert und Verwaltungskosten gedeckt werden.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2014 die Zinsausgleichsgarantie. Er stellte fest, dass das Bundesministerium der Finanzen (BMF) die Einnahmen aus der CIRR-Förderung auf einem hierfür eingerichteten Verwahrungskonto buchte. So sollte es möglich sein, die aus den Besonderheiten des CIRR-Systems resultierenden Schwankungen von Einnahmen und Ausgaben auf diesem Konto unterjährig zu verrechnen. Ursprünglich war vorgesehen, ein Guthaben im Bundeshauhalt zu vereinnahmen, wenn es eine noch festzulegende Höhe erreicht hätte. Hierüber wollten Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) und BMF im Einvernehmen entscheiden. Dazu kam es nicht. Am Ende des ersten Quartals 2015 betrug das kumulierte Guthaben auf dem Verwahrungskonto rund 42 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof stellte auch fest, dass das BMF von dem Verwahrungskonto u. a. 1,3 Mio. Euro Gebühren an die KfW für die Bearbeitung der Zinsausgleichsfälle zahlte. Den Bundeshaushalt wollte es für Ausgaben nur dann in Anspruch nehmen, wenn das Guthaben auf dem Verwahrungskonto nicht ausreichte.

71.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Verbuchung von Einnahmen und Ausgaben aus der Zinsausgleichsgarantie auf einem Verwahrungskonto außerhalb des Bundeshaushalts die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit beeinträchtigt. Er hat dargelegt, dass BMWi und BMF mit der Leistung von Ausgaben für die Gebühren der KfW das Budgetrecht des Parlaments beschneiden.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das Guthaben des Verwahrungskontos im Bundeshaushalt zu vereinnahmen. Zudem hat er empfohlen, Einnahmen aus der Zinsausgleichsgarantie im Bundeshaushalt zu vereinnahmen. Ausgaben wie die Gebühren für die KfW sollen sie statt von dem Verwahrungskonto aus dem Bundeshaushalt leisten.

71.3

Das BMWi und das BMF stellten dar, dass die Mittel dem Bund trotz Verwahrungskonto kassenmäßig zur Verfügung standen und zur Liquiditätssicherung beitrugen. Sie haben zugesagt, das Guthaben von rund 42 Mio. Euro im Bundeshaushalt zu vereinnahmen. Fallen künftig Überschüsse auf dem Verwahrungskonto an, wollen sie diese zu Beginn des darauffolgenden Haushaltsjahres im Bundeshaushalt vereinnahmen. Ausgaben wie Gebühren für die KfW werden sie künftig aus dem Bundeshaushalt leisten.

Indem das BMWi und das BMF die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umsetzen, beachten sie das Budgetrecht des Parlaments. Auch schaffen sie die notwendige Haushaltswahrheit und -klarheit.

72 Kat. C Bundesministerium für Wirtschaft und Energie untersucht Wirtschaftlichkeit der Übernahme von Exportkreditgarantien

(Kapitel 3208 Titel 111 02, 146 01 und 872 01)

72.0

Das BMWi will nach Empfehlungen des Bundesrechnungshofes die Übernahme und Bearbeitung von Exportkreditgarantien verbessern. So wird es prüfen, ob die Mandatarleistung wirtschaftlich erbracht wird und die Mandatarvergütung angemessen ist. Zudem wird es untersuchen, ob eine Ausschreibung der Mandatarleistung angezeigt ist. Die Mandatarentscheidungen wird es stärker als bisher kontrollieren. Dazu hat es einen Prüfplan vorgelegt. Das Entschädigungsrisiko des Bundes stellte das Bundesministerium der Finanzen dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages in seinem neuesten Bericht bereits genauer dar.

72.1

Der Bund übernimmt für außenwirtschaftliche Vorhaben Gewährleistungen für Ausfuhrgeschäfte (Exportkreditgarantien). Damit deckt er zugunsten deutscher Exporteure und Banken die mit Exporten verbundenen, im Ausland liegenden Risiken ab. Das sind z. B. Embargos, kriegerische Ereignisse, Zahlungsverbote, Insolvenzen oder ausbleibende Zahlungen des Kunden. Der Höchstbetrag (Ermächtigungsrahmen) für die Exportkreditgarantien wird jährlich im Haushaltsgesetzgebungsverfahren an den geschätzten Bedarf angepasst. Im Jahr 2014 war der Ermächtigungsrahmen für Exportkreditgarantien von 165 Mrd. Euro mit 139 Mrd. Euro belegt. Im Jahr 2015 beträgt der Ermächtigungsrahmen für Exportkreditgarantien 160 Mrd. Euro.

Der Bund beauftragte ein Konsortium damit, die Anträge der Exporteure und Banken zu bearbeiten und die Entscheidungen vorzubereiten (Mandatarkonsortium). Die Entscheidungen trifft grundsätzlich ein interministerieller Ausschuss (IMA). Darin sind das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), das Bundesministerium der Finanzen (BMF), das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung vertreten. Unter bestimmten Voraussetzungen sind die Mandatare ermächtigt, nach den allgemeinen und besonderen Weisungen des Bundes selbst zu entscheiden.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2013 die Außenwirtschaftsförderung am Beispiel der Exportkreditgarantien. Er hat dazu die Strukturen, die Abwicklung der Förderung und die Ausgaben bei den IMA-Ressorts und bei den Mandataren untersucht. Dabei stellte er fest:

Haushaltsrisiko

Das BMF berichtete jährlich dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die nach § 3 Haushaltsgesetz übernommenen Gewährleistungen. In seinen Berichten wies es nicht das realistische Risiko einer Inanspruchnahme aus den Gewährleistungen für Exportkreditgarantien (Entschädigungsrisiko) aus. Stattdessen stellte es das „maximale Entschädigungsrisiko“ dar, das entstehen würde, wenn der Bund alle Gewährleistungen entschädigen müsste. Ausgehend vom „maximalen Entschädigungsrisiko“ des Jahres 2004 lagen die Inanspruchnahmen der folgenden zehn Jahre bei durchschnittlich 6,4 %.

Wirtschaftlichkeit und Ausschreibung der Mandatarleistung

Der Bund schloss im Jahr 1967 unbefristete Mandatarverträge. Seitdem gab es eine grundlegend neue Vergütungsregelung, einen deutlichen Anstieg der Mandatarvergütung sowie eine veränderte Unternehmensstruktur des Mandatarkonsortiums, wodurch sich der Vertragspartner des Bundes änderte. Trotz der Änderungen vergab das BMWi die Mandatarleistung nicht neu im Wettbewerb. Das BMWi weiß daher nicht, ob es einen marktgerechten Preis zahlt. Ob es wirtschaftlich ist, die Mandatarleistung durch private Dritte erbringen zu lassen, untersuchte das BMWi ebenfalls nicht. Zwar ermittelte ein externes Beratungsunternehmen im Jahr 1997 einen Preis für die Dienstleistung, der Grundlage für die Anpassung der Vergütung in den folgenden Jahren war. Diese Preisermittlung war jedoch keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Sinne der BHO.

Dienstleistungskatalog

Ihre Aufgaben legten die Mandatare in einem Dienstleistungskatalog fest. Diesen hatten sie seit dem Jahr 2006 nicht aktualisiert, obwohl sich seitdem ihre Aufgaben veränderten.

Prüfung der Mandatarentscheidungen

Die Mandatare dürfen nach den allgemeinen und besonderen Weisungen des Bundes sowohl über die Übernahme von Exportkreditgarantien als auch über die Auszahlung von Entschädigungen selbstständig entscheiden. Das BMWi und das BMF prüften stichprobenweise in unregelmäßigen Abständen, ob die Mandatare dabei die Weisungen einhielten. Aus der Auswahl und Größe der Stichproben konnten sie nicht schließen, dass die Mandatare die Fälle insgesamt richtig bearbeitet hatten. Zudem werteten das BMWi und das BMF die Ergebnisse ihrer einzelnen Prüfungen nicht übergreifend aus. Für die Prüfung von 10 % der Entscheidungen über Entschädigungen aus dem ersten Halbjahr 2010 benötigte das BMWi etwa drei Jahre.

Mandatarvergütung

Die Mandatarvergütung besteht seit dem Jahr 1999 aus einer Grundvergütung, die jährlich angepasst wird, und einer variablen Vergütung. Sie stieg von 65 Mio. Euro (einschließlich Umsatzsteuer) im Jahr 2007 auf 85 Mio. Euro im Jahr 2014, d. h. um rund 31 %. Die Höhe der variablen Vergütung orientiert sich nicht ausschließlich am tatsächlichen Aufwand der Mandatare. Sie wird auch davon bestimmt, ob die Garantien Länder mit hoher Risikoeinstufung betreffen und ob sie zu Entschädigungen führen. Beides erhöht die Vergütung der Mandatare, unabhängig von deren Bearbeitungsaufwand.

72.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMF in den Berichten an den Haushaltsauschuss des Deutschen Bundestages nicht das realistische Risiko der Inanspruchnahme aus den Gewährleistungen darstellte. Es verfügte durchaus über Indikatoren, die Prognosen über Ausfall- und Rückflusswahrscheinlichkeiten der Exportkreditgarantien ermöglichten. Damit hätte es das Entschädigungsrisiko zuverlässiger bewerten und genauer ausweisen können. Eine möglichst realistische Risikobewertung ist insbesondere bei einem so hohen Ermächtigungsrahmen erforderlich, um den Haushalt verlässlich planen zu können.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die Wirtschaftlichkeit der Mandatarleistung zu untersuchen. Dies ist nach der BHO erforderlich. Dabei muss das BMWi neben der Vergabe der Dienstleistung an einen privaten Dritten auch andere mögliche Formen der Organisation des Exportkreditgeschäfts des Bundes betrachten. Zum Beispiel könnte eine Einrichtung des Bundes die Exportkredite bearbeiten. Der Bundesrechnungshof hat geschätzt, dass eine Behörde mit vergleichbar anspruchsvoller Aufgabe, Mitarbeiterzahl und -struktur nur etwa halb so viel kosten würde wie die Mandatare derzeit. Sollte die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des BMWi ergeben, dass ein privater Dritter die Exportkredite wirtschaftlich bearbeiten kann, muss es prüfen, ob es die Dienstleistung ausschreibt.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, den Dienstleistungskatalog fortlaufend zu aktualisieren. Andernfalls kann das BMWi den Aufgabenumfang der Mandatare nicht eindeutig bestimmen.

Das Ergebnis der Prüfung der Mandatarentscheidungen nach dem bisherigen Stichprobenverfahren hat der Bundesrechnungshof für nicht aussagekräftig gehalten und Verbesserungen vorgeschlagen. Er hat das BMWi aufgefordert, seine Prüfungsfeststellungen systematisch auszuwerten, um Schwächen erkennen und beheben zu können. Die Entscheidungen der Mandatare über Entschädigungen sollte es in zeitlicher Nähe zu den Entscheidungen prüfen.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die variable Vergütung in der jetzigen Form einen Fehlanreiz für die Mandatare schafft. Er hat darin ein strukturelles Problem der Mandatarvergütung mit einem systemimmanenten Interessenkonflikt für die Mandatare gesehen. Zudem hat er gefordert, die Angemessenheit und die Bemessungsgrundlagen der Mandatarvergütung zu überprüfen.

72.3

Den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Berichterstattung an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages ist das BMF gefolgt. Es hat in seinem Bericht über das Jahr 2014 vom 23. Juni 2015 das Entschädigungsrisiko genauer dargestellt.

Das BMWi wird die Wirtschaftlichkeit der Mandatarleistung prüfen. Die Möglichkeit einer grundlegenden Umgestaltung des Mandatarverhältnisses, z. B. durch Übertragung auf eine neu zu schaffende Einrichtung des Bundes, will es dabei untersuchen.

Zur Frage der Ausschreibung der Mandatarleistung hat das BMWi mitgeteilt, es sehe weiterhin keine Verpflichtung zur Ausschreibung. Es will jedoch prüfen, ob die „wirtschaftliche Opportunität“ für eine Ausschreibung spricht. Hinweise dazu erwartet es ebenfalls von der vorgesehenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Die Mandatare haben den Dienstleistungskatalog aktualisiert, werden ihn künftig jährlich anpassen und dem BMWi und dem BMF vorlegen.

Das BMWi ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Prüfung der Mandatarentscheidungen gefolgt. Es hat einen Prüfplan entworfen und dem Bundesrechnungshof übermittelt. Demnach wird es die Mandatarentscheidungen zur Übernahme der Gewährleistungen alle zwei Jahre bei den Mandataren prüfen und die Stichprobenauswahl verbessern. Es wird pro Quartal vier Entscheidungen der Mandatare über die Auszahlung von Entschädigungen untersuchen. Zudem will es die Prüfungen schneller als bisher beenden, am Jahresende die geprüften Fallgruppen zusammenstellen und die Zusammensetzung und Größe der Stichproben erläutern.

Die Angemessenheit der Mandatarvergütung wird das BMWi in seine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einbeziehen.

Der Bundesrechnungshof befürwortet die Absicht des BMWi, die Übernahme und Bearbeitung von Exportgarantien zu verbessern. Er wird sich davon überzeugen, ob und wie das BMWi seine Zusagen einhält.

Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 60)

73 Entwicklung des Einzelplans 60
Kat. A

73.1 Überblick

Im Einzelplan 60 Allgemeine Finanzverwaltung sollen die Einnahmen und Ausgaben des Bundes veranschlagt werden, die

- keinen besonderen Bezug zu einem Ressortbereich haben oder
- übergreifende Bezüge zu verschiedenen Ressortbereichen aufweisen, ohne dass einem einzelnen Ressort die Federführung zukommt.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat die Bewirtschaftung einzelner Titel des Einzelplans 60 an andere Dienststellen der Bundesverwaltung, insbesondere an die fachlich zuständigen Bundesministerien, übertragen.

Schwerpunkt des Einzelplans 60 sind die Steuereinnahmen (vgl. Tabellen 73.1 und 73.3). Nach dem Haushaltsentwurf 2016 werden 93 % der Gesamtausgaben von 312,0 Mrd. Euro durch Steuereinnahmen gedeckt. Weitere Einnahmen entfallen auf das Einheitliche Liegenschaftsmanagement der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, den Anteil des Bundes am Bundesbankgewinn und auf Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen. Darüber hinaus erzielt der Bund Münzeinnahmen.

Wesentliche Ausgaben im Einzelplan 60 sind die Zuschüsse an die Postbeamtenversorgungskasse, die Mittel für „Zukunftsinvestitionen“, die sonstigen Versorgungsausgaben und die Zuweisung an den Energie- und Klimafonds. Im Verhältnis zu dem finanziellen Volumen der Einnahmen fallen die Ausgaben im Einzelplan 60 wesentlich geringer aus.

Tabelle 73.1 gibt eine Übersicht über den Einzelplan 60.

Tabelle 73.1

Übersicht über den Einzelplan 60
Allgemeine Finanzverwaltung

	2014 Soll	2014 Ist	Abweichung Ist/Soll[a]	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf	Veränderung 2015/2016[a]
	in Mio. Euro					in %
Einnahmen des Einzelplans	276 989,5	280 337,0	3 347,6	290 290,0	299 126,0	*3,0*
darunter:						
• Steuern	268 197,0	270 773,8	2 576,8	280 067,5	290 047,0	*3,5*
• Allgemeine Bewilligungen	5 036,4	5 837,4	800,9	6 564,9	5 537,3	*-15,7*
davon:						
– Münzeinnahmen/ Sammlermünzerlöse	436,0	519,1	83,1	565,0	642,0	*13,6*
– Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen[b]	565,0	582,5	17,5	370,0	390,0	*5,4*
– Bundesbankgewinn	2 500,0	2 500,0	0,0	2 953,6	2 500,0	*-15,4*
– Veräußerung von Beteiligungen und Verwertung von sonstigem Kapitalvermögen	975,0	971,7	-3,3	898,0	44,0	*-95,1*
– Zuweisung aus dem Sondervermögen „Aufbauhilfe“	1 000,0	0,0	-1 000,0	500,0	1 500,0	*300,0*
• Leistungen im Zusammenhang mit der Deutschen Einheit	54,2	68,5	14,4	52,1	47,9	*-8,1*
• Bundesimmobilienangelegenheiten	2 856,1	2 850,7	-5,4	2 759,7	2 639,2	*-4,4*
• Sonstige Versorgungsausgaben	845,7	806,6	-39,1	845,8	854,6	*1,0*
Ausgaben des Einzelplans	16 276,0	16 092,5	-183,5	23 078,7	15 330,2	*-33,6*
darunter:						
• Allgemeine Bewilligungen	13 641,0	13 614,7	-26,3	20 472,1	12 707,6	*-37,9*
davon:						
– Zuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse	7 289,5	7 207,7	-81,8	7 481,7	7 664,9	*2,4*
– Personalverstärkungsmittel	1 050,0	0,0	-1 050,0	663,5	500,0	*-24,7*
– Beteiligung am Grundkapital des ESM[c]	4 343,4	4 343,4	0,0	-	-	
– Zuweisung an Energie- und Klimafonds (EKF)	655,0	498,9	-156,1	2 081,0	773,0	*-72,9*
– Zuweisung an „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“	-	-	-	3 500,0	-	*-100,0*
– Zukunftsinvestitionen	-	-	-	-	2 134,8	-
– Zuführung an Rücklage	-	-	-	5 000,0	-	*-100,0*
• Leistungen im Zusammenhang mit der Deutschen Einheit	371,4	297,9	-73,5	331,8	331,6	*-0,1*
• Sonstige Versorgungsausgaben	2 263,6	2 179,9	-83,7	2 274,8	2 291,0	*0,7*
Verpflichtungsermächtigungen	309,0[d]	244,0	-65,0	7 383,0	3 553,1	*-51,9*

Erläuterungen: [a] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
[b] Im Haushalt 2014 sind im Einzelplan 60 die Einnahmen aus der Bahndividende von 200 Mio. Euro enthalten. Seit dem Haushaltsjahr 2015 werden die Einnahmen aus der Dividende der Bahn im Einzelplan 12 veranschlagt, siehe hierzu Bemerkung Nr. 35.
[c] Im Jahr 2014 wurde die fünfte und letzte Rate von 4,3 Mrd. Euro an den Europäischen Stabilitätsmechanismus geleistet. Insgesamt beträgt der deutsche Anteil 21,7 Mrd. Euro.
[d] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

Quelle: Einzelplan 60. Für das Jahr 2014: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2015: Haushaltsplan in der Fassung des Entwurfs des Zweiten Nachtragshaushalts; für das Jahr 2016: Haushaltsentwurf.

73.2 Mittelfristige Haushaltsentwicklung bis zum Jahr 2019

73.2.1 Einnahmen und Ausgaben

Nach dem Haushaltsentwurf 2016 betragen die Einnahmen des Einzelplans 60 insgesamt 299,1 Mrd. Euro. Die Einnahmen sollen um 8,8 Mrd. Euro oder 3,0 % gegenüber dem Haushaltssoll 2015 steigen. Dies beruht insbesondere auf höheren Steuereinnahmen. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums sollen die Einnahmen um weitere 21,2 Mrd. Euro auf 320,3 Mrd. Euro im Jahr 2019 steigen. Dies entspricht einer Steigerung von 10,3 % gegenüber dem Haushaltssoll 2015. Die Ausgaben des Einzelplans 60 werden nach dem Haushaltsentwurf 2016 gegenüber dem Haushaltssoll 2015 um 7,8 Mrd. Euro von 23,1 Mrd. Euro auf 15,3 Mrd. Euro sinken. Dies beruht darauf, dass mit dem Ersten Nachtragshaushalt 2015 einmalig eine Zuweisung von 3,5 Mrd. Euro an den neu errichteten Kommunalinvestitionsförderungsfonds veranschlagt worden ist (vgl. Nr. 73.4). Zudem wird mit dem Zweiten Nach-tragshaushalt 2015 die Zuweisung an den EKF um 1,3 Mrd. Euro aufgestockt und 5,0 Mrd. Euro werden an eine neu gebildete Rücklage zugeführt. Dem stehen im Jahr 2016 Mehrausgaben von 2,1 Mrd. Euro in der Titelgruppe „Zukunftsinvestitionen“ gegenüber (vgl. Nr. 73.3.2).

Im Finanzplanungszeitraum sollen die Ausgaben von 15,3 Mrd. Euro im Jahr 2017 auf 18,0 Mrd. Euro (2018) bzw. 17,5 Mrd. Euro (2019) steigen. Für das Haushaltsjahr 2018 ist eine Ausgabenverlagerung aus dem Einzelplan 11 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, BMAS) vorgesehen: Die Bundesregierung beabsichtigt, ab dem Haushaltsjahr 2018 die Gemeinden im Bereich der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung zu entlasten. Der hierfür bislang im Einzelplan 11 enthaltene Haushaltsansatz von jährlich 5,0 Mrd. Euro soll in den Einzelplan 60 verlagert werden. Der Bundesrechnungshof hat Zweifel, ob eine solche „Auslagerung“ von Ausgaben aus dem Einzelplan 11 des fachlich zuständigen BMAS dem in der BHO verankerten Ministerialprinzip angemessen Rechnung trägt (vgl. Bemerkung Nr. 2.1.4.2).

73.2.2 Globale Mindereinnahmen

Im Haushaltsentwurf 2016 ist im Kapitel 6002 eine Globale Mindereinnahme von 0,6 Mrd. Euro ausgebracht. Hierdurch werden die geplanten Einnahmen pauschal ohne Begründung abgesenkt. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums soll sie auf 6,7 Mrd. Euro (2018) bzw. 11,6 Mrd. Euro (2019) steigen. Bereits im Haushaltsjahr 2014 wurde eine Globale Mindereinnahme ohne Erläuterung veranschlagt. Haushaltsansätze, die Globalbeträge ausweisen, sollten aus Gründen der Haushaltsklarheit erläutert werden.

Tabelle 73.2 enthält die Eckdaten für die Einnahmen und Ausgaben im Einzelplan 60 nach dem Haushaltsentwurf 2016 und dem Finanzplan 2015 bis 2019.

73.3 Wesentliche Einnahmen- und Ausgabenbereiche

73.3.1 Steuern

73.3.1.1 Überblick zu den Steuereinnahmen

Nach den Erwartungen der Bundesregierung sollen die Steuereinnahmen im Finanzplanungszeitraum 2015 bis 2019 von 280,1 Mrd. Euro auf 323,8 Mrd. Euro weiter ansteigen. Im Haushaltsjahr 2019 würden sie dann mehr als 97 % des Ausgabevolumens des Bundes decken. Gründe für diese günstige Entwicklung sind nach den Projektionen der Bundesregierung die gute wirtschaftliche Entwicklung, der Anstieg der Beschäftigtenzahlen, die steigenden Bruttolöhne und -gehälter sowie die stabilen Unternehmensgewinne.

Tabelle 73.2

Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsjahren 2015 bis 2019 im Einzelplan 60

	Haushaltsjahr				
	2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Einnahmen[a]					
in Mio. Euro	290 290,0	299 126,0	305 952,6	313 655,6	320 293,1
Veränderung gegenüber Vorjahr in %		*3,0*	*2,3*	*2,5*	*2,1*
Ausgaben					
in Mio. Euro	23 078,7	15 330,2	15 348,0	17 972,4	17 538,9
Veränderung gegenüber Vorjahr in %		*-33,6*	*0,1*	*17,0*	*-0,4*

Erläuterung: [a] Einschließlich globaler Mindereinnahmen.
Quelle: Entwurf des Zweiten Nachtragshaushalts 2015; Haushaltsentwurf 2016; Finanzplan 2015 bis 2019.

Die Steuereinnahmen sind im Kapitel 6001 veranschlagt; Ausgabenansätze enthält dieses Kapitel nicht. Die Zuweisungen des Bundes an die Länder, wie z. B. die Bundesergänzungszuweisungen im Finanzausgleich, werden als negative Einnahmen (Negativtitel) dargestellt (vgl. Tabelle 73.3).

Der Bund weist den Ländern jährlich einen Betrag aus dem Aufkommen der Energiesteuer zu. Grundlage hierfür sind Artikel 106a Grundgesetz und das Regionalisierungsgesetz. Als Gegenleistung haben die Länder (oder die von ihnen beauftragten Zweckverbände) die Aufgabe, ein ausreichendes Nahverkehrsangebot sicherzustellen. Die Regionalisierungsmittel wurden seit dem Jahr 2008 um jährlich 1,5 % erhöht (2008: 6,7 Mrd. Euro; 2014: 7,3 Mrd. Euro). Über deren Höhe ab dem Jahr 2015 wird zwischen Bund und Ländern verhandelt. Im Bundeshaushalt 2015 sind 7,4 Mrd. Euro veranschlagt und im Haushaltsentwurf 2016 sind 7,3 Mrd. Euro vorgesehen. Nach dem Bund-Länder-Beschluss vom 24. September 2015 zur Asyl- und Flüchtlingspolitik sollen die Regionalisierungsmittel im Haushaltsjahr 2016 auf 8,0 Mrd. Euro erhöht und in den Folgejahren um 1,8 % dynamisiert werden.

Die Länder müssen dem Bund jährlich nach gemeinsam vereinbarten Kriterien transparent darlegen, wofür sie die Regionalisierungsmittel verwendet haben. Über eigene Kontrollbefugnisse und Sanktionsmöglichkeiten bei zweckwidriger Verwendung verfügt der Bund allerdings nicht. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Beauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat im Jahr 2015 darauf hingewiesen, dass der wirtschaftliche Einsatz der Bundesleistungen allein durch die Berichtspflicht nicht gewährleistet ist. Er empfiehlt daher, die Bereitstellung von Nahverkehrsleistungen als klassische Aufgabe der Daseinsvorsorge künftig vollständig von den Ländern finanzieren zu lassen (BWV-Bericht zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, Januar 2015).

Die EU-Eigenmittel basieren auf einem einstimmigen Beschluss des Rates der Europäischen Union. Der aktuelle Eigenmittelbeschluss vom 26. Mai 2014 gilt für die Jahre 2014 bis 2020. Er muss noch von allen nationalen Parlamenten ratifiziert werden und erlangt danach – wie in der Vergangenheit – rückwirkend Rechtskraft. Im Haushaltsentwurf 2016 sind als deutsche Anteile 2,4 Mrd. Euro Mehrwertsteuer-Eigenmittel und 24,1 Mrd. Euro Eigenmittel auf der Grundlage des Bruttonationaleinkommens (BNE-Eigenmittel) ausgewiesen. Zölle und Zuckerabgaben als traditionelle Eigenmittel sind im Bundeshaushalt nur nachrichtlich ausgewiesen (im Jahr 2016: rund 5,1 Mrd. Euro). Die Mitgliedstaaten nehmen die Eigenmittel für die Europäische Union ein und leiten sie dann an den Unionshaushalt weiter. Seit dem Jahr 2014 arbeitet eine hochrangige Expertengruppe auf EU-Ebene an einer Reform des EU-Eigenmittelsystems. Im Jahr 2016 sollen sich die nationalen Parlamente mit den Ergebnissen befassen.

Die wesentlichen Einnahmenbereiche (Gemeinschaft- und Bundessteuern) sowie die Ausgaben für bestimmte Leistungen an die Länder und die Europäische Union ergeben sich aus Tabelle 73.3.

Die Einnahmentitel der einzelnen Steuerarten stellen das kassenmäßige Aufkommen des Bundesanteils der jeweiligen Steuerarten dar. Mindereinnahmen durch Steuervergünstigungen und sonstige steuerliche Regelungen (vgl. Anlagen 2 und 3 zu Kapitel 6001) sind dabei bereits berücksichtigt. Die Bundesregierung rechnet bei den 20 größten Steuervergünstigungen für den Bundeshaushalt 2016 mit Mindereinnahmen von 14 Mrd. Euro. Dies entspricht in etwa dem Vorjahresbetrag. Hinzu kommen Mindereinnahmen von annähernd 13 Mrd. Euro durch die sonstigen steuerlichen Regelungen (insb. Umsatzsteuerbefreiungen im Gesundheitsbereich, Kirchensteuerabzug).

73.3.1.2 Wesentliche Steuereinnahmen

Der Bundesrechnungshof weist in seinen Prüfungsmitteilungen, Berichten und Bemerkungen immer wieder auf Mängel bei der Anwendung der Steuergesetze hin. Solche Vollzugsmängel können die Steuereinnahmen erheblich mindern. Die Höhe der Mindereinnahmen lässt sich allerdings häufig nicht exakt bestimmen.

73.3.1.2.1 Umsatzsteuer

Die Bundesregierung erwartet für den Finanzplanungszeitraum bis 2019 ein moderates Wirtschaftswachstum. Die Einnahmen aus der Umsatzsteuer, die stark von der konjunkturellen Entwicklung abhängig sind, sollen nach dem Haushaltsentwurf 2016 gegenüber dem Vorjahr um 4,3 % steigen. Mit einem Ansatz von 87,8 Mrd. Euro ist sie die nach wie vor aufkommensstärkste Steuerart (vgl. Tabelle 73.3). Der Bundesrechnungshof weist dazu auf folgende Aspekte hin:

- Eine Zukunftsaufgabe ist, die Umsatzsteuerbasis bei Internetgeschäften sicherzustellen. Diese ist kaum gewährleistet, wenn ausländische Anbieter Internetleistungen erbringen (z. B. Musik- und Videoangebote). Der Bundesrechnungshof kritisierte schon im Jahr 2013, dass in diesem Bereich Kontrolllücken bestehen (vgl. Bemerkungen 2013 – Weitere Prüfungsergebnisse, Bundestagsdrucksache 18/1220 Nr. 11). Eine erneute Prüfung im Jahr 2015 deckte weitere Schwachstellen auf. Der Bundesrechnungshof weist deshalb darauf hin, dass es bis jetzt weder eine schlagkräftige Internetstelle in der Steuerverwaltung gibt, noch geeignete Recherchewerkzeuge für das Internet zur Verfügung stehen (vgl. Bemerkung Nr. 82).
- Ein Dauerthema ist die Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs in der Europäischen Union. Der Bundesrechnungshof hat dazu gemeinsam mit den Rechnungshöfen von Österreich und Ungarn das Netzwerk EUROFISC geprüft. In dem Netzwerk tauschen EU-Mitgliedstaaten Informationen über verdächtige Wirtschaftsbeteiligte aus. Es verbessert die Chancen, Betrügern auf die Spur zu kommen. Die Rechnungshöfe haben hierzu weitere Verbesserungsvorschläge gemacht (vgl. Bemerkung Nr. 87).

Tabelle 73.3

Kapitel 6001 – Steuern

	2014 Soll	2014 Ist	Abweichung Ist/Soll [a]	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf	Veränderung 2015/2016[a]
	in Mio. Euro					in %
Einnahmen	268 197	270 773,8	2 576,8	280 068	290 047	*3,5*
darunter:						
Gemeinschaftsteuern						
• Lohnsteuer	71 273	71 419,7	146,7	75 714	79 858	*5,5*
• veranlagte Einkommensteuer	19 316	19 385,1	69,1	20 634	21 378	*3,6*
• Körperschaftsteuer	9 025	10 022,0	997,0	10 400	10 875	*4,6*
• Umsatzsteuer	81 563	82 460,4	897,4	84 199	87 828	*4,3*
• Einfuhrumsatzsteuer	27 188	26 135,9	-1 052,1	26 576	27 751	*4,4*
Bundessteuern						
• Energiesteuern	39 450	39 757,8	307,8	40 500	40 500	*0,0*
• Tabaksteuer	14 300	14 611,7	311,7	14 190	14 280	*0,6*
• Versicherungsteuer	11 950	12 046,2	96,2	12 500	12 800	*2,4*
• Stromsteuer	6 850	6 638,2	-211,8	6 900	6 900	*0,0*
• Kfz-Steuer	8 400	8 501,0	101,0	8 550	8 500	*-0,6*
• Solidaritätszuschläge	14 050	14 378,0	328,0	15 600	16 200	*3,8*
Einnahmeminderungen (Negativtitel)						
• Ergänzungszuweisungen	-10 450	-10 681,3	-231,3	-10 040	-9 396	*6,4*
• Regionalisierungsmittel	-7 299	-7 298,7	0,3	-7 409	-7 299	*1,5*
• Kfz-Steuer, Lkw-Maut	-8 992	-8 991,8	0,2	-8 992	-8 992	*0,0*
• MwSt- und BNE-Eigenmittel	-27 620	-26 434,0	1 185,9	-27 390	-26 520	*3,2*

Erläuterung: [a] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
Quelle: Einzelplan 60. Für das Jahr 2014: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2015: Haushaltsplan in der Fassung des Zweiten Nachtragshaushalts; für das Jahr 2016: Haushaltsentwurf.

- Der Bundesrechnungshof spricht sich seit Jahren gegen unsystematische Ausnahmen und Sonderregeln im Umsatzsteuerrecht aus. Beispiel ist eine Sonderregel im Bereich der Landwirtschaft. Diese führt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes dazu, dass bestimmte Landwirte ihren Abnehmern jährlich über 200 Mio. Euro zu viel an Steuern berechnen und nicht an die Finanzämter abführen müssen (vgl. Bemerkung Nr. 81).
- Angesichts des komplexen Umsatzsteuersystems sollte jede Chance genutzt werden, Vorschriften und Verfahren zu vereinfachen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt deshalb, eine Haftungsvorschrift für Unternehmer, die sich in der Praxis nicht bewährt hat, zu überprüfen (vgl. Bemerkung Nr. 80). Zudem weist er auf Reformpotenzial bei unterschiedlichen Erklärungen hin, die Unternehmer für Umsatzsteuerzwecke abgeben müssen (vgl. Bemerkung Nr. 83).
- Wichtig ist eine zeitgemäße IT-Unterstützung der Finanzverwaltung. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes wird beim Vorsteuer-Vergütungsverfahren für ausländische Unternehmer der Austausch von Da-

ten zwischen Finanzbehörden verbessert. So kann Doppelerstattungen von Umsatzsteuer entgegen gewirkt werden (vgl. Bemerkung Nr. 88).

- Seit Jahren spricht sich der Bundesrechnungshof dafür aus, den Katalog der ermäßigten Umsatzsteuersätze zu überarbeiten (vgl. Bemerkungen 2014, Bundestagsdrucksache Nr. 18/3300 Nr. 67.3.1.3.1; Bericht des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: „Chancen zur Sicherung des Umsatzsteueraufkommens“, BWV-Schriftenreihe Band 17, Januar 2013). Es gibt bis heute keine Reformbemühungen in diese Richtung. Im Gegenteil: Zum 1. Januar 2015 wurde ein zusätzlicher Ermäßigungstatbestand für Hörbücher eingeführt. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes führen Umsatzsteuerermäßigungen stets zu Anwendungsproblemen und nicht selten zu Mitnahmeeffekten; sie eignen sich wenig zur Erreichung wirtschaftspolitischer Ziele. Ein Beispiel ist die Senkung des Umsatzsteuersatzes auf Hotelübernachtungen zum 1. Januar 2010. Ende des Jahres 2014 hat der Arbeitskreis Quantitative Steuerlehre hierzu eine empirische Untersuchung veröffentlicht, die Daten von mehr als 3 000 Hotels berücksichtigte. Danach führte die Absenkung des Umsatzsteuersatzes per Saldo nicht zu einem Preisrückgang, sondern es gab eher eine Preiserhöhungstendenz.

73.3.1.2.2 Lohn- und veranlagte Einkommensteuer sowie Körperschaftsteuer

Im Haushaltsentwurf 2016 sind für die Lohnsteuer Einnahmen von 79,9 Mrd. Euro und für die veranlagte Einkommensteuer Einnahmen von 21,4 Mrd. Euro veranschlagt. Gegenüber dem Haushaltssoll 2015 sollen damit das Lohnsteueraufkommen um 5,5 % und die veranlagte Einkommensteuer um 3,6 % steigen. Wesentlicher Grund dafür ist die positive Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter.

Bei den Ertragsteuern hat der Bundesrechnungshof aktuell folgende Mängel festgestellt:

- Ehegatten oder Lebenspartner, bei denen Lohnsteuer nach Steuerklasse V einbehalten wurde, müssen zwingend eine Einkommensteuererklärung abgeben. Seit dem Jahr 2004 liegen der Finanzverwaltung darüber elektronische Daten vor. Die Finanzverwaltung hat es versäumt, diese Daten systematisch auszuwerten. Dadurch sind in den Jahren 2004 bis 2007 schätzungsweise mehr als 10 000 Steuerveranlagungen unterblieben, die wegen Eintritt der Festsetzungsverjährung grundsätzlich nicht mehr nachgeholt werden können. Die Vielzahl der zu entwickelnden hochprioritären IT-Verfahren ist nach Darstellungen des BMF dafür ursächlich gewesen, dass eine IT-Lösung für einen systematischen Fallaufgriff nicht bereitgestellt werden konnte (vgl. Bemerkung Nr. 84).
- Seit dem Jahr 2009 sind die Finanzbehörden der Länder berechtigt, notwendige Daten für das Besteuerungsverfahren bei den Landwirtschaftsbehörden abzurufen. Bis heute haben sie diese Möglichkeit nicht genutzt. Zur Vermeidung von Steuerausfällen sollte das Datenabrufverfahren endlich eingeführt werden (vgl. Bemerkung Nr. 79).
- Unterhaltsleistungen von Steuerpflichtigen an ihre geschiedenen oder dauernd getrennt lebenden Ehegatten können zu einer niedrigeren Steuerlast führen. Über die Unterhaltsleistungen fertigen die Finanzämter Kontrollmitteilungen in Papierform an. Das Verfahren ist verwaltungsaufwendig und fehleranfällig. Das BMF will zügig ein elektronisches Kontrollmitteilungsverfahren einführen, um Steuerausfälle zu vermeiden (vgl. Bemerkung Nr. 86).
- Seit dem 1. März 2013 sind ausgeschüttete Gewinne aus Beteiligungen von weniger als 10 % (Streubesitz) steuerpflichtig. Nicht ausgeschüttete Gewinne, die durch eine Veräußerung realisiert werden, bleiben steuerfrei. Ein sachlicher Grund für die unterschiedliche Behandlung ist nicht ersichtlich. Hierdurch verzichtet der Fiskus jährlich auf 600 Mio. Euro Steuereinnahmen und eröffnet nicht gewollte Gestaltungsmöglichkeiten. Der am 22. Juli 2015 an Ressorts und Verbände versandte Diskussionsentwurf des BMF zur Investmentsteuerreform enthält einen Vorschlag zur Erweiterung der Steuerpflicht auf Veräußerungsgewinne aus Streubesitzanteilen. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die Empfehlungen in einen Gesetzentwurf eingehen (vgl. Bemerkung Nr. 77).
- Konzerne werden bei der Lohnsteuer-Außenprüfung durch eine Vielzahl von Finanzämtern geprüft. Durch fehlende Steuerung, Koordination und Zusammenarbeit kommt es zu Steuerausfällen. Das Problem ist bei den Finanzbehörden seit Jahren bekannt. Das BMF sollte unverzüglich gemeinsam mit den Ländern auf koordinierte Prüfungen hinwirken und die entsprechenden Regelungen anpassen (vgl. Bemerkung Nr. 78).

73.3.1.2.3 Bundessteuern

Nach dem Haushaltsentwurf 2016 ändert sich das Aufkommen der Bundessteuern gegenüber dem Soll 2015 nur geringfügig.

Bei der Versicherungsteuer hat der Bundesrechnungshof Verbesserungen bei der IT-Unterstützung der Steuerverwaltung angemahnt (vgl. Bemerkungen 2014 – Weitere Prüfungsergebnisse, Bundestagsdrucksache 18/4650 Nr. 6). Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat das BMF aufgefordert, hier schnellstmöglich für eine Lösung zu sorgen, die dem Stand der Technik entspricht.

Die Kernbrennstoffsteuer verstößt nach einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes nicht gegen Europarecht. Es wird danach voraussichtlich keine Rückzahlungen an die großen deutschen Energiekonzerne geben. Allerdings steht eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in einem parallelen Verfahren noch aus. Im Haushaltsentwurf 2016 sind Einnahmen aus der Kernbrennstoff-

steuer von 1,1 Mrd. Euro veranschlagt (Soll 2015: 1,4 Mrd. Euro). Entsprechend der gesetzlich normierten zeitlichen Befristung sind im Finanzplanungszeitraum keine Einnahmen mehr vorgesehen.

73.3.2 Titelgruppe Zukunftsinvestitionen

Im Haushaltsentwurf 2016 sind bei Kapitel 6002 Titelgruppe 03 „Zukunftsinvestitionen“ Ausgaben von 2,1 Mrd. Euro vorgesehen. Die Mittel sind Teil eines Gesamtpakets von 10 Mrd. Euro für die Haushaltsjahre 2016 bis 2018, um zusätzliche Investitionen, insbesondere für die öffentliche Infrastruktur und Energieeffizienz zu ermöglichen. Hierfür wurden durch den Nachtragshaushalt 2015 im Einzelplan 60 Verpflichtungsermächtigungen von 7 Mrd. Euro veranschlagt. Nach den Zweckbestimmungen der 30 Titel sind allerdings 1,8 Mrd. Euro für nicht-investive Maßnahmen vorgesehen.

Mit der Veranschlagung der Mittel im Einzelplan 60 weicht das BMF von dem in der BHO verankerten Ministerialprinzip (§ 13 Absatz 2 BHO) ab. Danach wäre es geboten, die Ausgaben in den Einzelplänen der sechs zuständigen Fachministerien zu veranschlagen. Die Veranschlagung im Einzelplan 60 erscheint zudem nicht zweckmäßig, da Haushaltsaufstellung und Haushaltsvollzug durch den erhöhten Koordinationsaufwand unnötig erschwert werden. Schließlich gibt es teilweise bereits ähnliche Maßnahmen in bestehenden Förderprogrammen der Facheinzelpläne. Vor diesem Hintergrund schlägt der Bundesrechnungshof vor, die in dieser Titelgruppe veranschlagten Ausgaben in die Facheinzelpläne umzusetzen.

73.3.3 Bundesbankgewinn

Die Deutsche Bundesbank (Bundesbank) führt den Jahresüberschuss des jeweils vorangegangenen Geschäftsjahres an den Bundeshaushalt ab. Übersteigt dieser Betrag das im Einzelplan 60 veranschlagte Soll, werden die Mehreinnahmen gemäß Haushaltsvermerk zum Abbau der Verbindlichkeiten des Sondervermögens ITF herangezogen. Im Haushaltsentwurf 2016 sind Einnahmen aus dem Anteil des Bundes am Reingewinn der Bundesbank von 2,5 Mrd. Euro vorgesehen.

Der Jahresüberschuss der Bundesbank aus dem Geschäftsjahr 2013 betrug 4,6 Mrd. Euro. Davon entfielen 2,5 Mrd. Euro auf den Bundeshaushalt des Jahres 2014; der Schuldentilgung im ITF kamen 2,1 Mrd. Euro zugute.

Der Jahresüberschuss aus dem Geschäftsjahr 2014, den die Bundesbank in voller Höhe an den Bundeshaushalt 2015 abgeführt hat, belief sich auf 2,95 Mrd. Euro. Der Anteil des Bundes am Reingewinn der Bundesbank wurde nach § 6a des Nachtragshaushaltsgesetzes 2015 auf 2,95 Mrd. Euro festgesetzt und vollständig dem Bundeshaushalt zur Finanzierung des neuen Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ zugeführt (vgl. Bemerkung Nr. 2.1.5.3). Insoweit flossen dem ITF im Haushaltsjahr 2015 keine Mittel aus dem Bundesbankgewinn zu. Der deutliche Rückgang des Jahresüberschusses im Geschäftsjahr 2014 ist maßgeblich auf die Abnahme der Zinserträge von 7,3 Mrd. Euro auf 4,0 Mrd. Euro zurückzuführen. Ursache hierfür waren insbesondere die gesunkenen Leitzinsen, die im Jahresdurchschnitt um gut zwei Drittel niedriger ausfielen.

Die Bundesbank trägt allgemeinen Risiken im In- und Auslandsgeschäft durch die Bildung einer Wagnisrückstellung Rechnung. Diese Rückstellung blieb mit 14,4 Mrd. Euro unverändert. Zwar verringerten sich die Risiken aus dem Security Market Programm und den Refinanzierungskrediten des Eurosystems, aber gleichzeitig entstanden neue Risiken aus dem vom EZB-Rat beschlossenen Ankaufprogramm. Die künftige Entwicklung der Risiko- und Ertragssituation der Bundesbank und damit des an den Bundeshaushalt abzuführenden Bundesbankgewinns ist vor allem von der weiteren Entwicklung der Finanz- und Staatsschuldenkrise im Euroraum abhängig (vgl. Bemerkung Nr. 2.1.5.4).

73.3.4 Privatisierungserlöse im Einzelplan 60

Der Bund und seine Sondervermögen sind unmittelbar an 107 Unternehmen des öffentlichen und privaten Rechts beteiligt (vgl. Beteiligungsbericht 2014). Einnahmen aus der Verwertung von Beteiligungen und von sonstigem Kapitalvermögen (sog. Privatisierungserlöse) sind im Haushaltsentwurf 2016 und im Finanzplan nicht mehr in nennenswerter Größenordnung vorgesehen (Entwurf 2016: 44 Mio. Euro; Soll 2015: 898 Mio. Euro; Ist 2014: 972 Mio. Euro). Seit dem Jahr 2007 wurden bei diesem Titel Darlehensrückflüsse von insgesamt 14,1 Mrd. Euro vereinnahmt, die mit der Neuordnung des ERP-Sondervermögens im Zusammenhang standen. Diese Darlehen wurden mit Abschluss des Haushaltsjahres 2013 weitgehend getilgt.

Ungeachtet der rückläufigen Privatisierungserlöse stellt die Prüfung der staatlichen Betätigung bei privatrechtlichen Unternehmen einen wichtigen Prüfungsbereich für den Bundesrechnungshof dar (vgl. „Tätigkeit und Haushalt des Bundesrechnungshofes“, Nr. 2.1). Diese Betätigungsprüfung ist keine Prüfung der Unternehmen. Geprüft werden die beteiligungsverwaltenden Stellen, in der Regel die Bundesministerien. Die Ergebnisse der Betätigungsprüfung können unter Umständen Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse der Beteiligungsunternehmen enthalten, die der Bundesrechnungshof nach handels- und gesellschaftsrechtlichen Vorgaben vertraulich behandelt. Er darf deshalb seine Prüfungsergebnisse der Öffentlichkeit nicht bzw. nur anonymisiert zugänglich machen.

Bei seinen Prüfungen stellt der Bundesrechnungshof bei einigen Beteiligungsverwaltungen bestimmte Mängel immer wieder fest. Dazu zählen insbesondere die mangelnde Erfolgskontrolle durch die Beteiligungsverwaltung hinsichtlich der gesetzten Unternehmensziele, unzureichende Vorbereitungen von Aufsichtsratssitzungen durch die Unternehmen und zu niedrig gesteckte Anforderungen des Aufsichtsrates an die variable Vergütung der Geschäftsleitungen.

73.3.5 Zuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse

Die Postbeamtenversorgungskasse (PVK) erbringt Versorgungs- und Beihilfeleistungen an ehemalige Beamtinnen und Beamte aus dem Bereich der früheren Deutschen Bundespost und ihrer Nachfolgeunternehmen (Deutsche Post AG, Deutsche Postbank AG und Deutsche Telekom AG) sowie deren Hinterbliebene. Sie unterliegt der Rechts- und Fachaufsicht des BMF.

Zur Finanzierung der PVK leistet der Bund jährlich einen Zuschuss. Im Haushaltsentwurf 2016 sind hierfür 7,7 Mrd. Euro veranschlagt (Soll 2015: 7,5 Mrd. Euro; Ist 2014: 7,2 Mrd. Euro). Der Anstieg im Jahr 2015 erklärt sich durch die Entwicklung der Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger sowie der Versorgungsbezüge und Beihilfeausgaben.

An der Finanzierung der Versorgungs- und Beihilfeleistungen beteiligen sich neben dem Bund die Postnachfolgeunternehmen aufgrund gesetzlicher Verpflichtung. Der Bund hat allerdings seine Beitragsforderungen gegenüber den Postnachfolgeunternehmen bereits in den Jahren 2005 und 2006 weitgehend veräußert. Dies hat der Bundesrechnungshof seinerzeit unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten kritisch bewertet (vgl. Bemerkungen 2006, Bundestagsdrucksache 16/3200, Nr. 2.2.2.3).

Die PVK hatte bis zum 31. Dezember 2012 die Rechtsform eines eingetragenen Vereins (Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V. – BPS-PT). Mit dem Gesetz zur Neuordnung der Postbeamtenversorgungskasse wurden die Aufgaben der PVK zum 1. Januar 2013 vom BPS-PT auf die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost übertragen. Diese trat in die Rechte und Pflichten des BPS-PT als PVK ein. Der Bundesrechnungshof hat diese Neuordnung grundsätzlich unterstützt (vgl. Bemerkungen 2013, Bundestagsdrucksache 18/111, Nr. 71.3.4).

73.3.6 Bundesimmobilienangelegenheiten

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) ist mit einem Liegenschaftsvermögen im Wert von 21 Mrd. Euro (2014) einer der größten Immobilieneigentümer Deutschlands. In ihrer Zentrale sowie in neun Direktionen arbeiten rund 6 500 Beschäftigte an 120 Standorten.

Aufgabe der Bundesanstalt ist, das Liegenschaftsvermögen des Bundes nach kaufmännischen Grundsätzen einheitlich zu verwalten und nicht betriebsnotwendiges Vermögen wirtschaftlich zu veräußern. Dabei sieht sie sich allerdings zunehmend Forderungen insbesondere der Länder und Kommunen ausgesetzt, Immobilien zu nicht marktgerechten Preisen für öffentliche Zwecke zur Verfügung zu stellen oder zu veräußern. Ihre langfristige Kernaufgabe ist das Einheitliche Liegenschaftsmanagement. Als Eigentümerin fast sämtlicher Dienstliegenschaften des Bundes vermietet sie den Bundesbehörden die von ihnen genutzten Liegenschaften zu einer ortsüblichen Miete.

Die Bundesanstalt bewertet ihr Vermögen nach handelsrechtlichen Grundsätzen und weist ihre Immobilien in der Bilanz damit wertmäßig aus. In der Vermögensrechnung des Bundes ist das Immobilienvermögen der Bundesanstalt nicht erfasst; es wird allerdings im Textteil nachrichtlich wertmäßig angegeben (vgl. Bemerkung Nr. 1.10). Die Haushaltsmittel des Bundes im Zusammenhang mit Immobilienangelegenheiten sind zentral im Kapitel 6004 veranschlagt. Es handelt sich im Wesentlichen um die Einnahmen aus der Abführung der Bundesanstalt an den Bundeshaushalt. Im Haushaltentwurf 2016 sind hierfür 2,6 Mrd. Euro veranschlagt (Soll 2015: 2,7 Mrd. Euro, Ist 2014: 2,8 Mrd. Euro). Angesichts der stark gestiegenen Zahl der Asylbewerber soll die Bundesanstalt die Herrichtungs- und Sanierungskosten für Immobilien zu deren Unterbringung übernehmen. Vor diesem Hintergrund ist fraglich, ob die veranschlagte Abführung realisiert werden kann.

Die Bundesanstalt verkauft jährlich 2 000 bis 3 000 Objekte, die der Bund nicht mehr zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt. Bei dem Verkauf von Einfamilienhäusern hat der Bundesrechnungshof Defizite festgestellt. Seiner Ansicht, die Verkaufserlöse ließen sich durch eine Änderung der Verkaufsform steigern, ist die Bundesanstalt jedoch nicht gefolgt (vgl. Bemerkung Nr. 76). Bei dem Verkauf beweglicher Gegenstände erwartet der Bundesrechnungshof ein gezielteres und konsequentes Vorgehen der Bundesanstalt (vgl. Bemerkung Nr. 75).

73.4 Sondervermögen

Die Wirtschaftspläne von sieben Sondervermögen, die im Haushaltsplan und der Haushaltsrechnung nur nachrichtlich ausgewiesen werden, sind dem Einzelplan 60 als Anlage beigefügt. Im Haushaltsjahr 2013 leistete der Bund eine einmalige Zuweisung an das Sondervermögen „Aufbauhilfe“. Da diese Mittel jedoch nicht im geplanten Umfang benötigt werden, sollen in den Haushaltsjahren 2015 und 2016 aus dem Sondervermögen insgesamt 2,0 Mrd. Euro entnommen werden. Mit dem „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ ist ein weiteres Sondervermögen hinzugekommen, das der Bund im Nachtragshaushalt 2015 durch eine einmalige Zuweisung von 3,5 Mrd. Euro finanziert (zu Sondervermögen vgl. Bemerkungen Nr. 1.11 und 2.1.2).

73.5 Ausblick

Nach dem Haushaltsentwurf 2016 und dem Finanzplan bis 2019 soll der Bundeshaushalt weiterhin ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichen werden. Voraussetzung hierfür ist vor allem, dass – neben günstigen Refinanzierungsmöglichkeiten – die Steuereinnahmen aufgrund guter gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen wie geplant weiter ansteigen.

Bei den Ausgaben werden vor allem die Zuschüsse an die PVK einen erheblichen Anteil innerhalb des Einzelplans 60 ausmachen. Der im Finanzplan vorgesehene Ausgabenanstieg ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass

- die Ausgabenansätze für die Zukunftsinvestitionen im Einzelplan 60 veranschlagt und
- die ab dem Haushaltsjahr 2018 vorgesehen Ausgaben für die Entlastungen der Kommunen bei der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen vom Einzelplan 11 in den Einzelplan 60 verlagert werden.

Die Veranschlagung beider Maßnahmen im Einzelplan 60 sieht der Bundesrechnungshof unter haushaltsrechtlichen und haushaltssystematischen Gesichtspunkten als kritisch an.

74 Mangelhafte Kontrolle bei der Kat. B Herstellung von Goldmünzen

74.0

Seit dem Jahr 2002 gibt die Bundesrepublik Deutschland über das BMF Euro-Goldmünzen für Sammler heraus. Das BMF beauftragte das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen damit, das Gold für die Münzen einzukaufen, deren Herstellung zu veranlassen sowie Lieferung und Verbrauch des Goldes zu kontrollieren. In den Jahren 2012 bis 2014 lag der Wert des eingekauften Goldes bei rund 440 Mio. Euro. Das Bundesamt verzichtete darauf, die tatsächlichen Goldbestände körperlich zu erfassen und anhand eines verlässlichen Bestandsnachweises auf Vollständigkeit zu prüfen. Zudem setzte es für Goldeinkauf und Kontrollen über Jahre hinweg dieselben Beschäftigten ein und verstieß damit gegen die korruptionsvorbeugenden Regelungen.

74.1

Bundesrepublik Deutschland gibt Goldmünzen für Sammler heraus

Die Bundesrepublik Deutschland gibt über das BMF seit dem Jahr 2002 Euro-Goldmünzen für Sammler heraus. Das BMF hat das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (Bundesamt) damit beauftragt, das Gold für die Münzen einzukaufen, deren Herstellung zu veranlassen sowie Lieferung und Verbrauch des Goldes zu kontrollieren. Im Jahr 2012 lag der Wert des eingekauften Goldes bei rund 200 Mio. Euro, in den Folgejahren bei rund 130 Mio. Euro sowie 110 Mio. Euro.

Für die Herstellung von Goldmünzen kauft das Bundesamt Gold in Form von Münzplättchen (Ronden) bei verschiedenen Rondenherstellern ein. Die Rondenhersteller liefern die Ronden direkt an die Münzstätten der Länder. Dort werden die Goldmünzen geprägt. Eine beim Bundesamt angesiedelte Verkaufsstelle soll die Goldmünzen verkaufen. Die Münzstätten machen fehlerhaft geprägte Goldmünzen durch „Verklumpen“ unbrauchbar und liefern den Münzschrott an den jeweiligen Rondenhersteller zurück.

Aufgaben des Bundesamtes

Das Bundesamt wählt die Rondenhersteller aus und vergibt den Auftrag zur Lieferung der Ronden. Die Münzstätten nehmen die Lieferungen an und bestätigen dem Bundesamt die Anzahl der gelieferten Ronden sowie deren Gesamtgewicht. Sie informieren anschließend das Bundesamt darüber, wie viele fehlerfreie Goldmünzen sie geprägt und der Verkaufsstelle zur Verfügung gestellt haben. Zudem teilen sie dem Bundesamt das Gewicht des an den jeweiligen Rondenhersteller zurückgelieferten Münzschrotts mit.

Das Bundesamt kontrolliert die Lieferung und den Verbrauch des Goldes anhand der von den beteiligten Stellen verwendeten Liefer-, Empfangs- und Abrechnungsbelege. Die in den Belegen enthaltenen Angaben überträgt es zudem in eine Bestandsliste und rechnet dabei aus, über welche Goldbestände es insgesamt verfügen müsste.

Nachweis des Materialflusses

Der Bundesrechnungshof prüfte anhand der im Bundesamt vorhandenen Belege stichprobenweise den Materialfluss: den „Weg des Goldes“ von der Anlieferung der Ronden, über Prägung und Verkauf der Goldmünzen bis hin zur Rücklieferung des Münzschrotts. Dabei glich er die in der Bestandsliste enthaltenen Angaben mit den Abrechnungsbelegen der Rondenhersteller ab. Er stellte fest, dass Mengen- und Gewichtsangaben in zwei Fällen nicht plausibel waren. Dem Bundesamt war dies nicht aufgefallen. Auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes klärte es die Unstimmigkeiten auf und korrigierte die fehlerhaften Angaben in der Bestandsliste. Im Einzelnen:

- Im ersten Fall sollten zwei separate Lieferungen jeweils 35 000 gleichschwere Ronden enthalten. Ausweislich der Bestandsliste war eine der Lieferungen jedoch insgesamt 21,5 kg schwerer als die andere. Es stellte sich heraus, dass die schwerere Lieferung tatsächlich 41 000 anstelle von 35 000 Ronden enthielt.
- Im zweiten Fall sollte ein Rondenhersteller 5 000 Ronden mit einem Gesamtgewicht von 19,6 kg geliefert haben. Laut Bestandsliste enthielt die Lieferung jedoch lediglich 500 Ronden. Ausweislich der vom Bundesamt nachträglich vorgelegten Lieferdokumente hatte der Rondenhersteller tatsächlich 5 000 Ronden geliefert.

Der Bundesrechnungshof stellte zudem fest, dass das Bundesamt die in seiner Bestandsliste ausgewiesenen Mengen- und Gewichtsangaben nicht mit den in den Münzstätten tatsächlich vorhandenen Goldbeständen abglich. Inventuren bei den Münzstätten führte es nicht durch.

Wegen der vom Bundesrechnungshof festgestellten Abweichungen in der Bestandsliste erstellte das Bundesamt für das Jahr 2014 eine ergänzende Übersicht, um den Ma-

terialfluss darzustellen und zu belegen. Das BMF wies in diesem Zusammenhang jedoch darauf hin, dass es den Materialfluss anhand der ergänzenden Übersicht nicht umfassend nachvollziehen könne.

Korruptionsvorbeugung

Im Bundesamt war dasselbe Arbeitsgebiet für Auftragsvergabe, Abrechnung der Goldlieferungen sowie Kontrolle von Lieferung und Verbrauch des Goldes zuständig. Die dort eingesetzten Beschäftigten waren über einen langen Zeitraum, teilweise seit mehr als fünf Jahren, mit denselben Aufgaben betraut. Wegen der für dieses Arbeitsgebiet geltenden Vertretungsregelung kam es vor, dass derselbe Beschäftigte einen Auftrag zur Lieferung von Ronden zunächst vergab und die Goldlieferung später abrechnete.

74.2

Der Bundesrechnungshof hat die Kontrolle von Lieferung und Verbrauch des Goldes bei der Herstellung von Goldmünzen im Bundesamt als unzureichend kritisiert. Bestands- und Bewegungsübersichten, die den Materialfluss vollständig und nachvollziehbar belegen, hat er nicht vorgefunden. Auch die vom Bundesamt nachträglich erstellte ergänzende Übersicht war – wie das BMF selbst einräumte – hierfür nicht geeignet. Weil das Bundesamt zudem darauf verzichtete, die Goldbestände bei den Münzstätten körperlich zu erfassen, war nicht sichergestellt, dass Fehlmengen oder Buchungs- und Abrechnungsfehler erkannt wurden.

Auftragsvergabe, Abrechnung der Goldlieferungen sowie Kontrolle von Lieferung und Verbrauch des Goldes im Bundesamt hat der Bundesrechnungshof insbesondere wegen des Beschaffungsvolumens als besonders korruptionsgefährdet bewertet. Er hat daher kritisiert, dass das Bundesamt in diesem Bereich seit Jahren die korruptionsvorbeugenden Regelungen nicht einhält. Diese sehen beispielsweise vor, dass Vorgänge in besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten – auch im Vertretungsfall – durch mehrere Beschäftigte mitgeprüft werden (Mehr-Augen-Prinzip). Die Beschäftigten sollen alle fünf Jahre das Arbeitsgebiet wechseln (Rotation). Die Auftragsvergabe und die Abrechnung von Leistungen sind zudem organisatorisch zu trennen, also auf verschiedene Arbeitsgebiete zu verteilen (Funktionstrennung).

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, eine wirksame Kontrolle von Lieferung und Verbrauch des Goldes sicherzustellen. Hierzu sind verlässliche Bestands- und Bewegungsübersichten zu führen, die den Materialfluss vollständig und nachvollziehbar belegen. Die darin enthaltenen Angaben sind dabei regelmäßig mit den tatsächlichen Beständen in den Münzstätten abzugleichen. Daneben hat der Bundesrechnungshof das BMF aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass die korruptionsvorbeugenden Regelungen im Bundesamt unverzüglich umgesetzt werden.

74.3

Das BMF hat auf das bestehende, mehrstufige Kontrollsystem des Bundesamtes zur gewichts- und stückzahlbezogenen Prüfung unter Einbeziehung mehrerer Datenquellen verwiesen. Dieses Kontrollsystem diene der lückenlosen Dokumentation der Goldverwertungskette. Es hat aber eingeräumt, dass das Bundesamt die Goldbestände bei den Münzstätten bislang nicht körperlich erfasst habe. Ab sofort werde es jedoch unangekündigte Kontrollen bei den Münzstätten durchführen. Bis Ende 2015 werde es zudem ein Konzept für die Inventur der Goldbestände bei den Münzstätten erarbeiten.

Die vom Bundesrechnungshof in der Bestandsliste aufgezeigten Fehler hat das BMF für unerheblich gehalten. Weil Lieferung und Verbrauch des Goldes anhand der Originalbelege kontrolliert und abgerechnet würden, sei dem Bund aus diesen Fehlern kein Schaden entstanden. Die bislang vom Bundesamt anhand der Belege vorgenommene Prüfung habe zudem gezeigt, dass das Gold ordnungsgemäß geliefert, abgerechnet und verbraucht worden sei. Gleichwohl werde das Bundesamt einen Wirtschaftsprüfer beauftragen, das Verfahren zur Herstellung von Goldmünzen zu untersuchen. Dabei solle der Wirtschaftsprüfer den Goldeinkauf und -verbrauch sowie den Bestandsnachweis – möglichst ab dem Jahr 2002 – überprüfen und Verbesserungsmöglichkeiten für die Kontrolle des Materialflusses aufzeigen.

Darüber hinaus hat das BMF eingeräumt, dass die korruptionsvorbeugenden Regelungen im Bundesamt nicht eingehalten wurden. Es hat jedoch versichert, dass das Bundesamt die Regelungen inzwischen vollständig umgesetzt habe. Die Aufträge an die Rondenhersteller würden nunmehr von einem anderen Arbeitsgebiet im Bundesamt vergeben. Damit sei eine Funktionstrennung sichergestellt. Künftig werde das Bundesamt zudem die zeitnahe Rotation von Beschäftigten festlegen, sobald diese länger als fünf Jahre in demselben Arbeitsgebiet tätig sind. Das Bundesamt habe einem Beschäftigten in diesem Zusammenhang bereits andere Aufgaben zugewiesen. Zudem habe es durch organisatorische Veränderungen sichergestellt, dass das Mehr-Augen-Prinzip auch im Vertretungsfall eingehalten wird.

74.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass eine wirksame Kontrolle von Lieferung und Verbrauch des Goldes nicht gewährleistet ist. Seit mehr als zehn Jahren kauft das Bundesamt jährlich Gold für zum Teil mehrere hundert Millionen Euro ein. Angesichts dieses Beschaffungsvolumens hält es der Bundesrechnungshof für erforderlich, das bestehende Kontrollsystem von Grund auf zu überdenken und anzupassen. Die von BMF und Bundesamt in Aussicht gestellten Maßnahmen reichen hierfür nicht aus.

Die angekündigte Prüfung der Bestandsnachweise ist lediglich ein erster Schritt, um den bisherigen Goldeinkauf und -verbrauch nachzuvollziehen. Auch das vorgesehene Konzept für eine Inventur der Goldbestände bei den

Münzstätten geht in die richtige Richtung; die Durchführung der Inventur ist aber längst überfällig.

Das BMF bleibt aufgefordert, zügig eine wirksame Kontrolle von Lieferung und Verbrauch des Goldes sicherzustellen. Dies setzt voraus, dass der Materialfluss vollständig und nachvollziehbar belegt und damit auch der Goldbestand verlässlich nachgewiesen ist. Zusätzlich sind die tatsächlichen Goldbestände bei den Münzstätten in regelmäßigen Zeitabständen körperlich zu erfassen und mit dem Bestandsnachweis abzugleichen. Ohne einen Bestandsnachweis geht die Inventur ins Leere und ohne eine Inventur lässt sich der tatsächliche Goldbestand nicht bestimmen.

Mit Blick auf die vom Bundesamt geplante Rotation weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass die Verwendungsdauer eines Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten fünf Jahre nicht überschreiten soll. Daher sollte das Bundesamt bereits vor Erreichen dieser Verwendungsdauer eine Rotation prüfen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMF mit Nachdruck für die Einhaltung der korruptionsvorbeugenden Regelungen im Bundesamt sorgt und künftige Fehlentwicklungen frühzeitig erkennt und abstellt.

75 Kat. B Bundesanstalt für Immobilienaufgaben soll nicht benötigte Gegenstände auf ihren Grundstücken verkaufen
(Kapitel 6004 Anlage 1)

75.0

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben hat nicht benötigte Gegenstände, wie Kücheneinrichtungen oder Krananlagen, die sich auf ihren Grundstücken befinden, überwiegend nicht verkauft. Weil sie diese Gegenstände nicht erfasste, konnte sie deren Verkauf weder steuern noch überwachen. Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben sollte daher schon bei Grundstücksübernahme die Gegenstände so registrieren, dass sie die werthaltigen und entbehrlichen Gegenstände bestmöglich vermarkten kann.

75.1

Zum Liegenschaftsbestand der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) gehören Grundstücke, die der Bund nicht benötigt. Dies sind zumeist ehemals militärisch genutzte Grundstücke. Darauf befinden sich häufig Gegenstände, die ohne Aufwand von den Grundstücken entfernt werden können (bewegliche Gegenstände). Dazu gehören beispielsweise Kompressoren oder Hebebühnen. Andere Gegenstände, wie Kräne, auf- und abbaubare Hallenkonstruktionen, Spielgeräte oder ganze Kücheneinrichtungen, können durch Aus- oder Abbau zu beweglichen Gegenständen werden.

Bundesanstalt fehlt Verkaufsstrategie

Die Bundesanstalt erfasst diese Gegenstände bislang nicht. Sie weiß nicht, wie viele und welche beweglichen Gegenstände sich auf den Grundstücken befinden. Beauftragte des Bundesrechnungshofes fanden vor Ort solche – teilweise bereits beschädigten – Gegenstände vor oder erfuhren von Gegenständen, die sich dort zuvor befunden hatten. Keiner dieser Gegenstände war an irgendeiner Stelle registriert.

Vorgaben zur Identifizierung beweglicher Gegenstände, deren Verkauf sich lohnt, hat die Bundesanstalt nicht entwickelt. Ferner fehlte eine Verkaufsstrategie. Sie ging davon aus, dass sich auf ehemals militärisch genutzten Grundstücken nur ausnahmsweise bewegliche Gegenstände befänden. Sie entsprächen häufig nicht deutschen Sicherheitsvorschriften und seien daher kaum zu verkaufen. Auch stehe der Grundstücksverkauf im Vordergrund.

Verkaufspraxis der Hauptstellen nicht einheitlich

Für den Verkauf von beweglichen Gegenständen zuständig sind acht auf das gesamte Bundesgebiet verteilte Außenstellen der Bundesanstalt, sogenannte Hauptstellen. Der Bundesrechnungshof hat deren Verkaufserlöse in den Jahren 2012 und 2013 untersucht. In dieser Zeit erzielten die Hauptstellen Erlöse von insgesamt 391 000 Euro. Davon entfielen 275 000 Euro auf nur eine Hauptstelle. Diese hatte zahlreiche bewegliche Gegenstände unterschiedlicher Art von mehreren Grundstücken verkauft. Darunter befanden sich Krananlagen, Hallenkonstruktionen, Carports, Hebebühnen, Kompressoren, Spielgeräte, Pavillons, Tore und Zaunelemente. Nach Einschätzung der Bediensteten dieser Hauptstelle lasse sich so gut wie alles verkaufen. In einem Fall habe ein Autohaus eine komplette Kantinenküche erworben. Die Hauptstelle verkaufte entweder direkt an Interessenten oder beauftragte die bundeseigene Verwertungsgesellschaft VEBEG. Die „Zollauktion“, ein Online-Verkaufsportal des Bundes, nutzte die Hauptstelle nicht. Die übrigen Hauptstellen hatten überwiegend Erlöse zwischen 2 000 und 6 500 Euro pro Jahr erzielt. Beauftragte des Bundesrechnungshofes fanden auf Grundstücken, für die diese Hauptstellen zuständig waren, u. a. eine Kantinenküche, einen Kompressor und eine Hebebühne vor. Die Hauptstellen hatten nicht versucht, diese Gegenstände zu verkaufen.

75.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundesanstalt den Verkauf der beweglichen Gegenstände weder steuern noch überwachen kann, wenn ihre Hauptstellen diese vorher nicht erfassen. Zudem besteht die Gefahr, dass sich vor Ort niemand verantwortlich fühlt, die Gegenstände zu erhalten und zu verkaufen. Verschwinden Gegenstände, fällt das möglicherweise niemandem auf.

Die Verkaufserfolge der einen Hauptstelle zeigen, dass hohe Erlöse bei der Veräußerung beweglicher Gegenstände erzielt werden können. Art und Anzahl der dort verkauften Gegenstände deuten darauf hin, dass auf früheren Militärgrundstücken viele verkäufliche Gegenstände vorhanden sein können. Rechnet man die Erlöse dieser einen Hauptstelle hoch, könnte die Bundesanstalt Einnahmen in Millionenhöhe erzielen.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt aufgefordert, bewegliche Gegenstände zu verkaufen, wenn der Bund sie nicht benötigt. Hierzu hat er u. a. empfohlen,

- Vorgaben und Hinweise zu geben, wie bewegliche Gegenstände zu identifizieren sind, deren Verkauf sich lohnt,
- bei der Übernahme von Grundstücken potenziell verkäufliche Gegenstände zu erfassen,
- den für den Verkauf zuständigen Bediensteten die Daten bisheriger Verkäufe zugänglich zu machen,
- um mehr Kaufinteressenten zu erreichen, verstärkt die bundeseigene Verwertungsgesellschaft VEBEG und gängige Verkaufsportale wie die „Zollauktion" zu nutzen.

75.3

Die Bundesanstalt hat zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufzugreifen und eine Verkaufsstrategie zu entwickeln. Hierzu werde sie

- bei der Übernahme ehemals militärischer Grundstücke bewegliche Gegenstände registrieren, deren Verkauf sich lohne. Ausgenommen seien geringwertige Gegenstände sowie solche, deren Ausbau und gesonderter Verkauf etwa aus Sicherheitsgründen nicht möglich sei;
- den Begriff des beweglichen Gegenstandes definieren und erläutern sowie Hinweise zu Verkaufsplattformen geben;
- die Verkäufe regelmäßig auswerten und die Ergebnisse den Dienststellen zur Verfügung stellen.

Mit zusätzlichen Einnahmen in Millionenhöhe rechnet die Bundesanstalt allerdings nicht. Mittlerweile hat sie begonnen, die angekündigten Schritte umzusetzen. Gegenüber den Hauptstellen hat sie deutlich gemacht, dass der Verkauf beweglicher Gegenstände zu einer ordnungsgemäßen Immobilienverwaltung gehöre und die Einnahmen gesteigert werden könnten.

75.4

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bereitschaft der Bundesanstalt an, den Verkauf beweglicher Gegenstände zu verbessern. Die eingeleiteten Schritte weisen in die richtige Richtung. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesanstalt ihre Verkaufsaktivitäten auf alle Grundstücke erstreckt, die ihr bereits gehören und die sie noch übernimmt. Angesichts der unterschiedlichen Ergebnisse bei den Hauptstellen hält der Bundesrechnungshof eine zentrale Kontrolle durch die Bundesanstalt für erforderlich. Insbesondere muss die Bundesanstalt ein einheitliches Verfahren in den Hauptstellen sicherstellen. Das würde dazu beitragen, die zu erwartenden höheren Erlöse zu realisieren. Der Bundesrechnungshof wird den Verkauf beweglicher Gegenstände durch die Bundesanstalt weiter beobachten.

76 Kat. B — Bundesanstalt für Immobilienaufgaben soll die günstigste Verkaufsform für ihre Immobilien am Markt ermitteln

(Kapitel 6004 Anlage 1)

76.0

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben hat 61 leerstehende Einfamilienhäuser gebündelt in zwei Paketen an Investoren verkauft. Eine erhebliche Anzahl dieser Häuser boten die Investoren umgehend einzeln privaten Kaufinteressenten an. Sie erzielten bei den Weiterverkäufen höhere Erlöse je Haus. Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben sollte prüfen, inwieweit sie solche Mehrerlöse durch Einzelverkäufe selbst realisieren kann.

76.1

Bundesanstalt verkauft Einfamilienhäuser im Paket

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) hat u. a. ihre nicht benötigten Immobilien zu verkaufen oder zu vermieten. Der Bundesrechnungshof prüfte, wie die Bundesanstalt bei der Verwertung von rund 800 Wohneinheiten in einer Großstadt vorging. Dabei stellte er fest, dass die Bundesanstalt u. a. zwei Verkaufspakete bildete. Diese bestanden aus 32 und 29 leerstehenden jeweils gleichartigen Einfamilienhäusern in städtischer Lage. Ihre Wertermittlung stützte die Bundesanstalt auf Berechnungen eines Gutachters. Einen Einzelverkauf der Häuser sah sie in ihren Verkaufsexposés nicht vor oder schloss diesen ausdrücklich aus. Sie erzielte in den Jahren 2013 und 2014 für die beiden Pakete mit insgesamt 61 Einfamilienhäusern einen Kaufpreis von 9,2 Mio. Euro.

Investoren erzielen mit Einzelverkauf höhere Erlöse

Die Pakete wurden von Investoren erworben. Diese boten unmittelbar nach dem Erwerb Häuser ohne bauliche Änderungen zum Einzelkauf an. Von den beiden Paketen verkauften sie im Jahr 2014 mehr als 20 Häuser einzeln weiter. Rechnet man die von den Investoren erzielten Preise auf alle Häuser hoch, ergäbe sich aus der Summe der Einzelverkäufe ein Mehrerlös von mehr als 3 Mio. Euro im Vergleich zu den Paketverkäufen. In anderen Fällen verkaufte die Bundesanstalt Häuser auch einzeln.

76.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundesanstalt Einfamilienhäuser in Paketen verkaufte, ohne am Markt zu prüfen, ob ein zumindest teilweiser Einzelverkauf wirtschaftlich vorteilhafter gewesen wäre. Die Bundesanstalt nahm damit in Kauf, dass ihr Mehreinnahmen in Millionenhöhe entgangen sein könnten. Der Bundesrechnungshof hat die beim Weiterverkauf durch die Investoren erzielten Preise für marktgerecht gehalten, weil in dieser Stadt eine hohe Nachfrage nach Einfamilienhäusern besteht. Insoweit hat er bezweifelt, dass die Bundesanstalt mit den Paketverkäufen den Marktpreis er-

zielt hatte. Der Bundesanstalt hat er empfohlen, den Wert solcher Einfamilienhäuser mit vorgeschalteten Verkäufen einzelner Häuser am Markt zu bestimmen.

76.3

Die Bundesanstalt hat die Zweifel des Bundesrechnungshofes nicht geteilt, dass sie die Häuser zum Marktwert verkaufte. Die möglichen Mehrerlöse beim Einzelverkauf seien spekulativ. Sie bezweifle außerdem, dass mehr als 20 Häuser veräußert worden seien und dass die Käufer der Pakete die Häuser ohne bauliche Änderungen weiter veräußert hätten.

Die Forderung nach vorgeschalteten Einzelverkäufen hält die Bundesanstalt grundsätzlich für berechtigt, weil hierbei gegebenenfalls für einzelne Objekte höhere Preise zu erzielen seien. Ein Einzelverkauf der Häuser sei allerdings nicht in einem angemessenen Zeitraum zu bewältigen. Dabei entstünden zusätzliche Kosten beispielsweise für die Instandhaltung der leerstehenden Häuser. Es sei schließlich nicht wirtschaftlich, 20 Häuser zu verkaufen und den Rest leerstehen zu lassen.

76.4

Der Bundesrechnungshof hält die Einwände der Bundesanstalt für nicht stichhaltig. Die Bundesanstalt ließ ohne hinreichenden Grund keine Gebote von Kaufinteressenten zu, die ein Haus zur Eigennutzung suchten. Damit fehlten ihr wesentliche Erkenntnisse zu den am Markt erzielbaren Einzelpreisen. Sie konnte deshalb keine hinreichend belastbaren Aussagen zur Wirtschaftlichkeit von Paket- oder Einzelverkäufen treffen. Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass Einzelverkäufe mehr Zeit benötigen und auch höhere Kosten verursachen können. Insofern ist es nicht ungewöhnlich, dass die Investoren nicht alle Häuser sofort verkauften. Rund ein Drittel der Häuser veräußerten sie allerdings sehr zügig und die Nachfrage in der betreffenden Stadt ist weiterhin hoch. Die vom Bundesrechnungshof errechneten Mehrerlöse sind auch nicht spekulativ. Er hat sie auf Grundlage der tatsächlichen Preise beim Weiterverkauf berechnet; bereits bis Ende des Jahres 2014 haben die Investoren mit dem Weiterverkauf eines Drittels der Häuser einen anteiligen Mehrerlös von 1 Mio. Euro erzielt. Die Investoren boten die Häuser unmittelbar nach dem Erwerb ohne bauliche Änderungen zum Kauf an. Mit dem Weiterverkauf kurz danach ist auch ausgeschlossen, dass sie erheblich in die Häuser investiert haben.

Die Bundesanstalt sollte deshalb ihre Verkaufsstrategie an den zu erwartenden Kosten und Erlösen von Einzel- und von Paketverkäufen ausrichten. Grundlage für eine Vergleichsrechnung sollten vorrangig die tatsächlich am Markt erzielbaren Preise und nicht theoretische Berechnungen sein. Die Bundesanstalt könnte hierzu Häuser – wie vereinzelt bereits praktiziert – alternativ zum Einzel- oder Paketkauf anbieten.

77 Kat. B — Nicht gerechtfertigte Bevorzugung von Veräußerungsgewinnen aus Streubesitzanteilen abschaffen

(Kapitel 6001 Titel 014 01)

77.0

Seit März 2013 sind ausgeschüttete Gewinne aus Streubesitzanteilen steuerpflichtig. Gewinne, die durch eine Veräußerung realisiert werden, sind dagegen steuerfrei. Diese Ungleichbehandlung privilegiert Veräußerungsgewinne ohne sachlichen Grund. Dadurch verzichtet der Staat jährlich auf rund 600 Mio. Euro Steuereinnahmen. Sie eröffnet zudem Anteilseignern Gestaltungsmöglichkeiten, die einer konsequenten Besteuerung von Streubesitzdividenden entgegenstehen.

77.1

Veräußerungsgewinne aus Streubesitzanteilen steuerfrei

Nach dem Körperschaftsteuergesetz gelten Anteile von weniger als 10 % an einer Körperschaft (z. B. einer Aktiengesellschaft oder einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung) als Streubesitz. Streubesitzdividenden sind die aus Streubesitzanteilen an eine andere Körperschaft ausgeschütteten Gewinne.

Ursprünglich waren lediglich Streubesitzdividenden steuerpflichtig, die an Körperschaften mit Sitz im Ausland ausgeschüttet wurden. Hierin sah der Europäische Gerichtshof einen Verstoß gegen die Kapitalverkehrsfreiheit, da Körperschaften im Inland ihre Erträge steuerfrei vereinnahmen konnten. Der Kapitalverkehr darf aber nicht einseitig beschränkt werden.

Seit März 2013 sind Streubesitzdividenden an inländische Körperschaften ebenfalls steuerpflichtig. Gewinne aus der Veräußerung von Streubesitzanteilen (Veräußerungsgewinne) blieben steuerfrei. Würden sie versteuert, kann dies gemäß einer Gesetzesinitiative eines Landes im Bundesrat zu jährlichen Steuermehreinnahmen von 600 Mio. Euro führen. Der Bundesrat stimmte der Gesetzesinitiative zu.

Umgehung der Besteuerung von Streubesitzdividenden

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass Investmentfonds Konzepte zu Anlagestrategien bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) eingereicht hatten. Daraus ergab sich, dass Anteilseigner aus der Investmentbranche beabsichtigten, Streubesitzanteile vor dem Dividendenstichtag an steuerbefreite Anleger zu verkaufen und die Anteile nach diesem Stichtag, in der Regel zu einem um den Dividendenanteil reduzierten Kaufpreis, zurückzukaufen. Dadurch würden sie die Dividenden der Besteuerung entziehen.

Die BaFin legte diese Anlagestrategien dem BMF zur rechtlichen Würdigung vor. Das BMF war sich der Gestaltungsmöglichkeiten bewusst, sah aber nach geltender Rechtslage keine Möglichkeit, dagegen vorzugehen.

77.2

Die aktuelle Rechtslage eröffnet Gestaltungsmöglichkeiten. Sie ergeben sich aus der steuerlichen Privilegierung von Veräußerungsgewinnen aus Streubesitzanteilen gegenüber Streubesitzdividenden. Streubesitzanteile können vor dem Dividendenstichtag von einem Anleger an einen anderen Anleger steuerfrei veräußert werden. Ist der Käufer steuerbefreit, kann er die Streubesitzdividende steuerfrei einnehmen. In Frage kommen hierfür z. B. Investmentfonds, aber auch Formen der Direktanlage. Nach dem Dividendenstichtag verkauft der zwischenzeitliche Anteilseigner die Anteile wieder an den ursprünglichen Anleger. Statt den vom Unternehmen erzielten Gewinn als steuerpflichtige Dividende einzunehmen, realisiert der ursprüngliche Anleger den Gewinn über die Veräußerung steuerfrei. Insbesondere innerhalb von Konzernstrukturen kann dies ein geeignetes Mittel sein, um die Steuerpflicht von Streubesitzdividenden zu umgehen.

Der Bundesrechnungshof hat diese Gestaltungsmöglichkeit beanstandet. Die uneinheitliche Besteuerung von Streubesitzdividenden und Veräußerungsgewinnen aus Streubesitzanteilen verhindert eine konsequente Besteuerung aller Gewinne aus Streubesitzanteilen. Er sieht in der Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen aus Streubesitzanteilen eine sachlich nicht gerechtfertigte Privilegierung nicht ausgeschütteter Gewinne.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, eine entsprechende gesetzliche Regelung vorzubereiten.

77.3

Das BMF hat im Juli 2015 einen Diskussionsentwurf eines Gesetzes zur Reform der Investmentbesteuerung vorgestellt. Der Entwurf sieht eine Änderung des Körperschaftsteuergesetzes vor. Treten die Neuregelungen in Kraft, würden auch Veräußerungsgewinne aus Streubesitzanteilen besteuert. Das BMF kündigte an, dass ein Gesetzentwurf im Herbst 2015 erstellt werden soll.

77.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMF seinen Empfehlungen folgen will. Mit den darin enthaltenen Änderungen wäre seine Forderung erfüllt, Streubesitzdividenden und Veräußerungsgewinne gleich zu behandeln und einheitlich zu besteuern. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die Empfehlungen in einen Gesetzentwurf eingehen.

78 Nicht koordinierte Lohnsteuer-Außenprüfungen führen zu Steuerausfällen
Kat. B (Kapitel 6001 Titel 011 01)

78.0

Für die Lohnsteuer-Außenprüfungen bei Konzernen und Arbeitgebern mit Betriebsstätten an verschiedenen Standorten sind häufig viele Finanzämter zuständig. Die Prüfungen werden nicht zentral gesteuert und koordiniert. Ihre Prüfungsfeststellungen führen die Finanzämter nicht zusammen. Dadurch kommt es zu erheblichen Steuerausfällen.

78.1

Lohnsteuer-Außenprüfung

Die Lohnsteuer ist neben der Umsatzsteuer die wichtigste Einnahmequelle der öffentlichen Haushalte. Ihr Aufkommen belief sich im Jahr 2013 auf 158 Mrd. Euro. Arbeitgeber müssen die Lohnsteuer durch Abzug vom Arbeitslohn ihrer Arbeitnehmer einbehalten und an die Finanzämter abführen. Zuständig ist grundsätzlich das Finanzamt, in dessen Bezirk sich die maßgebliche Betriebsstätte befindet.

Die Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen der Finanzämter kontrollieren bei den Arbeitgebern, ob sie die Lohnsteuer einbehalten und abführen. Dabei ermitteln sie lohnsteuerliche Sachverhalte und prüfen deren steuerliche Behandlung beim Arbeitgeber.

Die Betriebsprüfungsordnung 2000 (BpO) regelt den Ablauf von Außenprüfungen der Landesfinanzbehörden. Für Lohnsteuer-Außenprüfungen sind die Regelungen der BpO sinngemäß anzuwenden. Ausdrücklich davon ausgenommen sind die Vorschriften der BpO, die für die Außenprüfung von Konzernen und sonstigen zusammenhängenden Unternehmen gelten. Nach diesen Vorschriften sind diese Unternehmen bei Betriebsprüfungen im Zusammenhang, unter einheitlicher Leitung und nach einheitlichen Gesichtspunkten zu prüfen. Das für die Konzernspitze zuständige Finanzamt übernimmt die Leitung der Prüfung.

Steuerverwaltung durch die Landesfinanzbehörden

Die Steuergesetze führen die Länder im Auftrag des Bundes aus. Das BMF übt die Aufsicht aus. Bund und Länder müssen dabei einen rechtmäßigen und einheitlichen Steuervollzug gewährleisten.

Die meisten Länder haben die Lohnsteuer-Außenprüfung großer Betriebe innerhalb des Landes zentralisiert. Dieser Zentralisierung liegen aber unterschiedliche Voraussetzungen zugrunde. So zentralisieren einige Ländern bereits, wenn das Gesamtunternehmen mehr als 100 Beschäftigte hat. Andere Länder bündeln die Zuständigkeit erst, wenn eine Mitarbeiterzahl von 500 überschritten ist.

Lohnsteuer-Außenprüfungen nicht koordiniert

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München im Jahr 2010 die Lohnsteuer-Außenprüfung bei Konzernen und Arbeitgebern mit mehreren Betriebsstätten. Diese Unternehmen gaben bei einer Vielzahl von Finanzämtern in mehreren Ländern Lohnsteueranmeldungen ab. In Einzelfällen waren über 100 Finanzämter für Unternehmen eines Konzerns zuständig. Bei seinen Erhebungen identifizierte der Bundesrechnungshof in einem Fall 23 Finanzämter, die innerhalb von fünf Jahren 23 Betriebsstätten eines Konzerns geprüft hatten.

Fehlender Austausch von Informationen führt zu Steuerausfällen

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Finanzämter

- häufig nicht erkannten, dass Arbeitgeber Konzernen oder verbundenen Unternehmen zuzuordnen waren,
- Prüfungsfelder und -zeiträume nicht miteinander abstimmten,
- gleiche Betriebsabläufe nicht erkannten,
- gleichartige Sachverhalte unterschiedlich beurteilten und
- sich nicht im notwendigen Umfang gegenseitig informierten.

Dadurch kam es zu teilweise erheblichen Steuerausfällen. So stellte der Bundesrechnungshof bei seiner stichprobenartigen Prüfung 15 Fälle mit einer steuerlichen Auswirkung von insgesamt 1,6 Mio. Euro fest. Die Finanzämter verschiedener Länder hatten sich nicht über steuererhebliche Feststellungen ausgetauscht.

78.2

Der Bundesrechnungshof hat die festgestellten Steuerausfälle im Wesentlichen darauf zurückgeführt, dass die Finanzämter bei Lohnsteuer-Außenprüfungen gewonnene Erkenntnisse nicht weitergaben. Deshalb kannten andere Finanzämter die aufgedeckten Mängel nicht. Sie sahen keinen Anlass, in einer weiteren Betriebsstätte des gleichen Konzerns oder Unternehmens diese kritischen Themenfelder zu prüfen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Lohnsteuer-Außenprüfungen bei Konzernen und Arbeitgebern mit mehreren Betriebsstätten nach dem Vorbild der Betriebsprüfung zu regeln. Dabei sollte ein Finanzamt bestimmt werden, das steuert und koordiniert. Die beteiligten Finanzämter sollten sich abstimmen und gegenseitig informieren müssen.

Der Bundesrechnungshof hat zudem empfohlen, das der Groß- und Konzernbetriebsprüfung zur Verfügung stehende bundeseinheitliche Konzernverzeichnis (BUKON) um die erforderlichen Arbeitgeberdaten zu erweitern. Die Finanzämter könnten es dann für die Lohnsteuer-Außenprüfung nutzen. Hierdurch würden fehlende Informationen zu überregionalen Unternehmensstrukturen für die Lohnsteuer-Außenprüfung bereitgestellt.

78.3

Bereits im Jahr 2011 hatte das BMF mitgeteilt, dass es die Forderungen des Bundesrechnungshofes unterstütze. Auch die Mehrheit der Länder habe koordinierte Lohnsteuer-Außenprüfungen bei Konzernen und Arbeitgebern mit mehreren Betriebsstätten befürwortet. Das BMF hatte ausgeführt, es ziehe eine Anpassung der BpO und der Lohnsteuer-Richtlinien in Betracht, damit für die Lohnsteuer-Außenprüfung die entsprechenden Vorschriften der BpO angewendet werden können. Eine gemeinsame Konzernübersicht für die Groß- und Konzernbetriebsprüfung sah das BMF als unabdingbar an, um die Lohnsteuer-Außenprüfung zu koordinieren.

Im Mai 2015 hat das BMF erneut erklärt, das Thema „koordinierte Lohnsteuer-Außenprüfung“ mit Nachdruck zu verfolgen. Es werde nach Abstimmung mit den Ländern die notwendigen weiteren Schritte veranlassen. Es wolle die erforderlichen Änderungen der BpO initiieren und die notwendigen Voraussetzungen für die Erweiterung des BUKON schaffen.

78.4

Für den Bundesrechnungshof ist es nicht hinnehmbar, dass das BMF bis heute keine koordinierte Lohnsteuer-Außenprüfung sicherstellen kann. Obwohl das BMF die Nachteile nicht koordinierter Lohnsteuer-Außenprüfungen und den daraus folgenden Handlungsbedarf bereits im Jahr 2011 erkannt hat, bestehen sie fort. Bis heute hat es keine verbindliche Regelung zur Koordinierung von Lohnsteuer-Außenprüfungen getroffen. Das BUKON hat das BMF weder um die erforderlichen Arbeitgeberdaten erweitert, noch lohnsteuerliche Betriebsstätten aufgenommen. Es hat damit erhebliche Einnahmeausfälle in Kauf genommen.

Das BMF bleibt aufgefordert, gemeinsam mit den Ländern unverzüglich die Voraussetzungen für koordinierte Lohnsteuer-Außenprüfungen zu schaffen.

79 Kat. B Datenabruf bei Landwirtschaftsbehörden endlich sicherstellen
(Kapitel 6001 Titel 012 01)

79.0

Die Finanzbehörden der Länder haben seit dem Jahr 2009 eine gesetzliche Grundlage, für das Besteuerungsverfahren notwendige Daten bei den Landwirtschaftsbehörden abzurufen. Bis heute nutzt die Finanzverwaltung diese Möglichkeit nicht. Zur Vermeidung von Steuerausfällen sollte das normierte Datenabrufverfahren endlich eingeführt werden.

79.1

Unzutreffende Besteuerung von Land- und Forstwirten

Der Bundesrechnungshof und die Rechnungshöfe der Länder hatten in der Vergangenheit wiederholt auf Mängel in der Besteuerung der Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft hingewiesen. Grund hierfür war häufig die mangelnde Kenntnis der Finanzämter über steuerlich relevante Sachverhalte. Zudem war es oft nicht möglich, die von Land- und Forstwirten erklärten Besteuerungsgrundlagen zu prüfen.

Verpflichtung zur Informationsweitergabe

Der Gesetzgeber reagierte auf diesen Mangel und regelte die Informationspflichten der Kataster- und Liegenschaftsbehörden sowie der Landwirtschaftsverwaltungen neu. Seit dem Jahr 2009 sind die Landwirtschaftsverwaltungen gesetzlich verpflichtet, auch der Finanzverwaltung Daten in einem automatisierten Verfahren zur Verfügung zu stellen, um die Steuerpflicht festzustellen oder Steuern zu erheben.

Keine Informationen an die Finanzbehörden

Der Bundesrechnungshof untersuchte das Verfahren zum Datenabruf. Er stellte fest, dass in keinem Land Daten der Landwirtschaftsverwaltungen den Finanzbehörden in einem automatisierten Verfahren zugänglich gemacht wurden.

Auswirkung auf die Einkommensteuerveranlagung

Land- und Forstwirte sind verpflichtet, ein sogenanntes Anlage- bzw. Grundstücksverzeichnis zu führen. Hierin haben sie jedes Grundstück gesondert aufzuführen und detaillierte Aussagen zum Wert und der Wertfindung zu treffen. Das Grundstücksverzeichnis ist neben den Angaben in der Steuererklärung Grundlage für die Veranlagung von Land- und Forstwirten zur Einkommensteuer. Zudem sind diese Informationen zur Überwachung steuerlich relevanter Sachverhalte unabdingbar.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Land- und Forstwirte der Verpflichtung zur Abgabe eines Grundstücksverzeichnisses oft nur unzureichend nachkamen. Gab es ein Grundstücksverzeichnis, war es vielfach veraltet und bildete die aktuellen Verhältnisse nicht mehr ab. Die Bearbeiterinnen und Bearbeiter der Finanzämter nahmen dies selten zum Anlass, ein aktuelles Verzeichnis anzufordern. Sie vertrauten auf die Steuererklärungen der Land- und Forstwirte und die Richtigkeit der eingereichten Gewinnermittlungen. Sie konnten die Angaben nicht mit Daten anderer Behörden abgleichen und damit nicht wirksam kontrollieren.

Auswirkung auf die Überwachung einer Steuerpflicht

Land- und Forstwirte ohne steuerpflichtige Einkommen, die ihren Betrieb noch nicht aufgegeben oder veräußert haben, unterliegen einer steuerlichen Überwachung. Grund sind die in ihren landwirtschaftlichen Flächen ruhenden stillen Reserven. Bei diesen sogenannten Überwachungslandwirten konnten die Bearbeiterinnen und Bearbeiter aus den Akten nicht ersehen, welche Grundstücke dem land- und forstwirtschaftlichen Betrieb zuzurechnen waren. In den Unterlagen war häufig kein Grundstücksverzeichnis enthalten.

79.2

Der Bundesrechnungshof hält es für unerlässlich, den normierten Datenabruf unverzüglich umzusetzen. Denn nur mithilfe dieser Informationen können die Finanzbehörden ihren steuerlichen Überwachungspflichten nachkommen. Insbesondere dann, wenn das Finanzamt keine Steuererklärungen mehr anfordert, sind diese Informationen notwendig um eine später eintretende Steuerpflicht rechtzeitig erkennen zu können.

Zudem vereinfacht die Übermittlung grundstücksbezogener Daten das Besteuerungsverfahren für die Finanzverwaltung und die Land- und Forstwirte. Ähnlich verfahren die Finanzbehörden bereits bei Arbeitnehmern oder Rentenbeziehern: Hier erhält die Finanzverwaltung Besteuerungsgrundlagen seit Jahren maschinell von den Arbeitgebern oder den Rentenversicherungsträgern. Die Steuerpflichtigen sind von Angaben hierzu grundsätzlich befreit. Diese Entlastung würde mit der Einführung eines automatisierten Datenabrufs bei den Landwirtschaftsbehörden auch bei der Besteuerung der Land- und Forstwirte erzielt.

79.3

Das BMF hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes bestätigt. Es hält den normierten Abruf von Daten bei der Landwirtschaftsverwaltung ebenso für erforderlich. Das BMF hat hierin ebenfalls eine Vereinfachung für alle am Besteuerungsverfahren Beteiligten erkannt. Deswegen habe es die praktische Umsetzung eines Datenabrufverfahrens mit Vertretern der Länder erörtert. Dabei seien sie einstimmig zu dem Ergebnis gekommen, das Verfahren als neue Aufgabe bei dem IT-Vorhaben KONSENS (Koordinierte neue Software Entwicklung der Steuerverwaltung) anzumelden. Ziel des Vorhabens KONSENS ist eine einheitliche Steuersoftware, die die Länder gemeinsam entwickeln und einsetzen sollen.

Die Aufgabe sei zwischenzeitlich dem KONSENS-Verfahren „Datenübermittlung Landwirtschaft“ zugewiesen worden, das nicht vorrangig umgesetzt wird. Gegenwärtig könne das BMF noch keine Aussage zum Zeitpunkt der Fertigstellung treffen.

79.4

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes reicht es nicht aus, die Aufgabe Datenübermittlung in KONSENS als nachrangig zu bewerten. Im Vorhaben KONSENS steht die Umsetzung gesetzlicher Änderungen an erster Stelle. Grundlage für die Einführung eines automatisierten Datenabrufverfahrens ist eine gesetzliche Regelung. Diese gilt bereits seit dem 1. Januar 2009.

Der Bundesrechnungshof befürchtet, dass das Verfahren des Datenabrufs weiter verzögert wird. Dadurch sieht er den Steueranspruch gefährdet. Zudem erschweren die weiterhin fehlenden Kontrollmöglichkeiten den Verwaltungsvollzug. Er fordert das KONSENS-Verfahren „Datenübermittlung Landwirtschaft“ umgehend technisch umzusetzen.

80 Kat. B Haftungsvorschrift im Umsatzsteuergesetz überprüfen
(Kapitel 6001 Titel 015 01)

80.0

Eine im Jahr 2002 zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs eingeführte Haftungsvorschrift hat sich in der Praxis als wenig wirksam erwiesen. Daran änderte auch eine Nachbesserung nichts. Bereits vor Jahren wiesen die Länder das BMF auf Anwendungsprobleme der Finanzämter hin. Bis heute wurde nicht überprüft, ob die Vorschrift einen sinnvollen Beitrag zur Betrugsbekämpfung leistet. Das BMF muss dies nun umgehend nachholen.

80.1

Haftungsregel in § 25d Umsatzsteuergesetz

Der Gesetzgeber führte im Jahr 2002 ein Paket von gesetzlichen Regelungen ein, um dem Umsatzsteuerbetrug entgegenzuwirken. Teil des Maßnahmepakets war § 25d Umsatzsteuergesetz (UStG). Die Vorschrift zielt darauf ab, Unternehmer für Umsatzsteuer haftbar zu machen, die ihre Geschäftspartner schuldhaft nicht entrichtet haben. Die Finanzämter hatten jedoch große Schwierigkeiten, die Norm in der Praxis anzuwenden. Der Gesetzgeber besserte die Vorschrift deswegen zum 1. Januar 2004 nach.

Haftungsregel ist wenig wirksam

Der Bundesrechnungshof stellte im Jahr 2014 fest, dass die Finanzämter auch die nachgebesserte Haftungsregel kaum anwendeten. Nach § 25d Absatz 1 UStG muss der Unternehmer Kenntnis von den Betrugsabsichten seines Geschäftspartners haben oder diese fahrlässig nicht erkannt haben. Dies ist schwer nachzuweisen. Auch § 25d Absatz 2 UStG, wonach die Kenntnis oder die fahrlässige Unkenntnis unter bestimmten Umständen vermutet wird, half den Finanzämtern in der Praxis nicht. Die Finanzämter nutzten stattdessen andere rechtliche Instrumente, um Schäden durch Umsatzsteuerbetrug zu verhindern.

BMF überprüfte Haftungsregel nicht

Bereits Jahre vor der Prüfung des Bundesrechnungshofes hatten mehrere Länder das BMF auf die Probleme mit der Haftungsregel hingewiesen. Sie machten geltend, die Vorschrift sei für ihre Finanzämter kaum praktikabel und solle evaluiert werden. Das BMF blieb jedoch untätig. Es prüfte bis jetzt nicht, ob sie einen sinnvollen Beitrag zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs leistet.

80.2

Der Bundesrechnungshof hat das BMF darauf hingewiesen, dass auch der nachgebesserte § 25d UStG in der Praxis keine Bedeutung hat. Er hat kritisiert, dass das BMF auf entsprechende Hinweise der Länder nicht reagiert hatte. Er hat das BMF auf die Fachliteratur hingewiesen, die ebenfalls die praktische Anwendbarkeit der Norm bezweifelt. Der Bundesrechnungshof hat das BMF daher aufgefordert, die längst fällige Überprüfung umgehend nachzuholen.

80.3

Das BMF hat mitgeteilt, dass die Länder die vom Bundesrechnungshof dargelegten Anwendungsprobleme erneut bestätigt hätten. Den Vorschlag des BMF, eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe einzurichten, die die Haftungsregel untersucht, hätten sie einhellig begrüßt. Die Arbeitsgruppe könne aber wegen anderer vordringlicher Arbeiten derzeit nicht einberufen werden. Unter Berücksichtigung der Arbeitsbelastung solle die Arbeitsgruppe mit den Ländern jedoch zum nächstmöglichen Zeitpunkt eingerichtet werden.

80.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMF nunmehr die Haftungsregel gemeinsam mit den Ländern untersuchen will. Die beabsichtigte Einrichtung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe ist ein Schritt in die richtige Richtung. Wegen der seit Jahren bekannten Praxisprobleme ist es jedoch nicht hinzunehmen, die Überprüfung weiter hinauszuschieben. Stellt sich dabei heraus, dass die Haftungsregel keinen nennenswerten Beitrag zur Betrugsbekämpfung leistet, sollte sie gestrichen werden.

81 Kat. B Ungerechtfertigte Vorteile für Landwirte bei der Umsatzsteuer vermeiden
(Kapitel 6001 Titel 015 01)

81.0

Das BMF hat die Vorsteuerbelastung der Landwirte, die bei der Umsatzsteuer eine Sonderregelung in Anspruch nehmen (Pauschallandwirte), zu hoch berechnet. Die Vorsteuerbelastung ist für den Gesetzgeber ein wichtiges Kriterium für die Festlegung des besonderen Umsatzsteuersatzes der Pauschallandwirte. Ein zu hoher Steuersatz begünstigt die Pauschallandwirte und ist nach dem EU-Recht nicht zulässig. Zudem drohen dem Fiskus erhebliche Steuerausfälle. Das BMF muss daher seine Berechnung berichtigen und den Gesetzgeber über die tatsächliche Vorsteuerbelastung der Pauschallandwirte informieren.

81.1

Regelbesteuerung für Unternehmer

Unternehmer müssen für ihre Leistungen in der Regel Umsatzsteuer an das Finanzamt abführen. Sie sind daher verpflichtet, Umsatzsteuererklärungen abzugeben. Von der Umsatzsteuer auf eigene Umsätze können sie die Umsatzsteuer abziehen, die ihnen andere Unternehmer als sogenannte Vorsteuer berechnet haben.

Sonderregelung für Pauschallandwirte

Landwirte können bei der Umsatzsteuer eine Sonderregelung nutzen, die sie von dem beschriebenen Verfahren befreit. Als sogenannte Pauschallandwirte schlagen sie auf ihre Lieferungen und Dienstleistungen einen besonderen Umsatzsteuersatz auf, den sogenannten Durchschnittssatz. Er liegt zurzeit bei 10,7 %. Die eingenommene Steuer müssen die Pauschallandwirte nicht an das Finanzamt abführen. Der zusätzliche Erlös soll vielmehr pauschal die Vorsteuer ausgleichen, mit der sie finanziell belastet sind.

Anteil der Pauschallandwirte, die den Durchschnittssatz anwenden

Die Landwirte müssen nicht von der Sonderregelung Gebrauch machen. Alternativ können sie als regelbesteuernde Landwirte ihre Umsätze genauso versteuern wie andere Unternehmer. Nach der Landwirtschaftszählung 2010 wandten nur 29 % der befragten 300 000 landwirtschaftlichen Betriebe die Regelbesteuerung an. 71 % der Betriebe nutzten die Sonderregelung. Darunter waren auch viele Betriebe, die für Zwecke der Einkommensteuer über ihre Umsätze Buch führen mussten.

Bedeutung des Durchschnittssatzes

Das EU-Recht gibt vor, dass der Durchschnittssatz auf der Grundlage der Umsätze und der Vorsteuer aller Pauschallandwirte in Deutschland zu ermitteln ist. Eine Subvention durch die Sonderregelung darf es nicht geben. D. h. der Durchschnittssatz darf nicht so hoch sein, dass die Pauschallandwirte insgesamt mehr Umsatzsteuer einnehmen als sie an Vorsteuer zahlen. Ein zu hoher Durchschnittssatz führt zudem zu Steuerausfällen. Von Pauschallandwirten berechnete Umsatzsteuer können nämlich viele ihrer Abnehmer, z. B. Schlachthöfe, Molkereien und Mühlen, als Vorsteuer steuermindernd geltend machen.

Methode zur Berechnung des Durchschnittssatzes

Der Durchschnittssatz soll die Vorsteuerbelastung der Pauschallandwirte in Deutschland abbilden. Diese ergibt sich aus dem Verhältnis von Vorsteuer zu Umsätzen. Hierzu gibt es jedoch für die Pauschallandwirte kein unmittelbar verwendbares Zahlenmaterial. Die Vorsteuerbelastung wird daher anhand der Daten der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung für Deutschland (LGR) und der Umsatzsteuerstatistik berechnet.

Die LGR enthält Zahlen zu Umsätzen und Vorsteuer für den gesamten Wirtschaftsbereich Landwirtschaft. Dieser umfasst die regelbesteuernden Landwirte, die Pauschallandwirte und die gewerblichen Lohnunternehmer mit landwirtschaftlichen Dienstleistungen. Die Umsatzsteuerstatistik liefert Daten zu Umsätzen und Vorsteuer für den Wirtschaftsbereich „Landwirtschaft und damit verbundene Tätigkeiten“. Dazu gehören neben den regelbesteuernden Landwirten auch die gewerblichen Lohnunternehmer.

Mit den Angaben aus LGR und Umsatzsteuerstatistik können Umsätze und Vorsteuer der Pauschallandwirte berechnet werden. Dies geschieht vereinfacht dargestellt, indem man von den Zahlen des gesamten Wirtschaftsbereichs die Zahlen aus der Umsatzsteuerstatistik abzieht.

Nach der Subtraktion verbleiben die Umsätze und die Vorsteuer der Pauschallandwirte. Aus dem prozentualen Verhältnis ihrer Vorsteuer zu den Umsätzen ergibt sich die Vorsteuerbelastung. Die Berechnungsschritte sind in der Tabelle 81.1 dargestellt:

Tabelle 81.1

Methode zur Berechnung der Vorsteuerbelastung der Pauschallandwirte

I.	Vorsteuer der Pauschallandwirte, regelbesteuernden Landwirte und gewerblichen Lohnunternehmer (aus LGR)
	./. Vorsteuer der regelbesteuernden Landwirte und gewerblichen Lohnunternehmer (aus Umsatzsteuerstatistik)
	= Vorsteuer der Pauschallandwirte
II.	Umsätze der Pauschallandwirte, regelbesteuernden Landwirte und gewerblichen Lohnunternehmer (aus LGR)
	./. Umsätze der regelbesteuernden Landwirte und gewerblichen Lohnunternehmer (aus Umsatzsteuerstatistik)
	= Umsätze der Pauschallandwirte
III.	Vorsteuer der Pauschallandwirte (I.) x 100 / Umsätze der Pauschallandwirte (II.)
	= Prozentuale Vorsteuerbelastung der Pauschallandwirte

Quelle: Bundesrechnungshof.

Berechnung des Durchschnittssatzes durch das BMF

Das BMF berechnet die Vorsteuerbelastung nach der dargestellten Methode. Es korrigierte jedoch die Berechnungsgrundlagen bei der Ermittlung der Umsätze des Wirtschaftsbereichs Landwirtschaft. Hier rechnete es alle darin enthaltenen landwirtschaftlichen Dienstleistungen heraus. Es begründete die Kürzung damit, dass nicht nur Landwirte, sondern auch gewerbliche Lohnunternehmer diese Dienstleistungen erbrächten. Das BMF berechnete so für die Jahre 2011 bis 2013 für die Pauschallandwirte eine Vorsteuerbelastung von 10,7 %.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat in seiner 11. Sitzung am 19. Dezember 2014 das BMF dazu aufgefordert, bei Bedarf dem Finanzausschuss einen Bericht zur Sonderregelung der Landwirte vorzulegen.

81.2

Der Bundesrechnungshof hat die Berechnung des BMF beanstandet. Er hat darauf hingewiesen, dass die landwirtschaftlichen Dienstleistungen der gewerblichen Lohnunternehmen bereits anhand der Angaben aus der Umsatzsteuerstatistik bei der Berechnung abgezogen werden. Das BMF durfte daher die Werte aus der LGR nicht noch zusätzlich vorab um die gesamten landwirtschaftlichen Dienstleistungen kürzen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat das BMF damit die Umsätze der Pauschallandwirte zu niedrig und ihre Vorsteuerbelastung zu hoch ausgewiesen. Nach Berechnung des Bundesrechnungshofes beträgt die Vorsteuerbelastung nur 9,3 %. Diese liegt damit um 1,4 Prozentpunkte unter dem derzeitigen Durchschnittssatz von 10,7 %.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass der zu hohe Durchschnittssatz starke Auswirkungen hat. Nach seinen Berechnungen entsprechen 1,4 Prozentpunkte einem Umsatzsteuerbetrag von über 200 Mio. Euro jährlich, den die Pauschallandwirte ihren Abnehmern zu viel berechnen und einnehmen. Weil die Abnehmer der Pauschallandwirte die berechnete Umsatzsteuer oft steuermindernd geltend machen können, fallen dadurch jedes Jahr erhebliche Steuern aus.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, seine Berechnung zu berichtigen und den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages über die tatsächliche Vorsteuerbelastung der Pauschallandwirte zu informieren.

81.3

Das BMF hat eingeräumt, dass es die Umsätze der Pauschallandwirte zu niedrig angesetzt hatte. Es hat dem Bundesrechnungshof eine neue Berechnung der Vorsteuerbelastung vorgelegt. Darin hat es für die Pauschallandwirte dieselben Umsätze ausgewiesen, wie der Bundesrechnungshof sie ermittelt hatte.

Gleichzeitig hat das BMF allerdings die Vorsteuer der Pauschallandwirte höher angesetzt als bisher. Es hat jetzt die Vorsteuer des gesamten Wirtschaftsbereichs Landwirtschaft nur noch um die Vorsteuer der regelbesteuernden Landwirte gekürzt. Die Vorsteuer der gewerblichen Lohnunternehmer mit landwirtschaftlichen Dienstleistungen hat es hingegen nicht mehr abgezogen. Dadurch ist das BMF für die Jahre 2011 bis 2013 für die Pauschallandwirte auf eine noch höhere Vorsteuerbelastung von 10,9 % gekommen.

81.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes berechnet das BMF die Vorsteuerbelastung der Pauschallandwirte immer noch falsch. Nachdem es bisher die Umsätze der Pauschallandwirte zu niedrig ansetzte, setzt es nunmehr ihre Vorsteuer zu hoch an.

Das BMF hat übersehen, dass die Vorsteuer des gesamten Wirtschaftsbereichs Landwirtschaft laut LGR nicht nur die Pauschallandwirte und regelbesteuernden Landwirte umfasst. Sie enthält auch die Vorsteuer der gewerblichen Lohnunternehmer mit landwirtschaftlichen Dienstleistungen. Das BMF hätte somit die Vorsteuer des gesamten Wirtschaftsbereichs Landwirtschaft zusätzlich um die Vorsteuer der gewerblichen Lohnunternehmer mit landwirtschaftlichen Dienstleistungen kürzen müssen. Dann ergibt sich wieder die bereits genannte Vorsteuerbelastung von 9,3 %.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass diese Vorsteuerbelastung zu niedrig wäre. Im Gegenteil: Eine tatsächliche Vorsteuerbelastung unter dem derzeitigen Durchschnittssatz von 10,7 % erklärt, warum die Landwirte in Deutschland ganz überwiegend die Sonderregelung anwenden. Sie ist für diese Landwirte finanziell günstiger. Insbesondere die buchführungspflichtigen Pauschallandwirte wissen üblicherweise genau, wie hoch ihre tatsächliche Vorsteuerbelastung ist und damit auch, welche Besteuerungsform für sie wirtschaftlicher ist. Sie hätten zudem aufgrund ihrer Buchführung bzw. ihrer Aufzeichnungen nur einen geringen organisatorischen Aufwand, Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Jahreserklärungen abzugeben.

Die aktuelle Vorsteuerbelastung der Pauschallandwirte liegt nach Berechnung des Bundesrechnungshofes um 1,4 Prozentpunkte unter dem derzeitigen Durchschnittssatz. Hierdurch entstehen erhebliche Steuerausfälle. Das BMF muss dies zum Anlass nehmen, seine Berechnung noch einmal zu überprüfen. In diesem Zusammenhang hat es auch den Gesetzgeber so zu informieren, dass dieser den Durchschnittssatz angemessen festlegen kann.

82 Steueroase Internet – Deutsches Umsatzsteueraufkommen sichern
Kat. B (Kapitel 6001 Titel 015 01)

82.0

Seit dem Jahr 2015 hat der deutsche Fiskus auch Steueransprüche gegen EU-Unternehmer, die Internetleistungen in Deutschland erbringen. Den Finanzbehörden fehlt jedoch ein Konzept, wie sie die Anbieter solcher Leistungen systematisch steuerlich kontrollieren können. Auch eine Internet-Suchmaschine leistet nicht die notwendige

Unterstützung. Bereits im Jahr 2013 bemängelte der Bundesrechnungshof ähnliche Kontrolldefizite bei Unternehmern mit Sitz außerhalb der Europäischen Union. Das BMF muss dringend neue Strategien entwickeln, um Steuerausfälle bei Internetleistungen zu verhindern.

82.1

Besteuerung ausländischer Internetanbieter

In der Europäischen Union bieten EU-Unternehmer und Unternehmer mit Sitz außerhalb der Europäischen Union (Drittlandsunternehmer) Internetleistungen an, z. B. Musik, Videos, E-Books, Livecams und Software. Solche Leistungen an private Abnehmer unterliegen der Umsatzbesteuerung in dem EU-Mitgliedstaat, in dem der Abnehmer wohnt (Verbrauchsstaat). Deutschland als Verbrauchsstaat hat damit einen Steueranspruch gegen nicht in Deutschland ansässige Unternehmer.

Besonderes Besteuerungsverfahren für Internetleistungen

Seit dem Jahr 2003 können Drittlandsunternehmer ein besonderes Besteuerungsverfahren nutzen. Danach können sie sämtliche EU-Umsätze in nur einem Mitgliedstaat erklären (Registrierungsstaat). Der Registrierungsstaat leitet die gezahlte Steuer anschließend anteilig an die Verbrauchsstaaten weiter. EU-Unternehmer können ein vergleichbares Besteuerungsverfahren seit dem Jahr 2015 anwenden. Nutzen ausländische Unternehmer diese Verfahren nicht, gilt das allgemeine Besteuerungsverfahren. Die Unternehmer müssen sich dann in jedem Verbrauchsstaat steuerlich erfassen lassen.

Bund und Länder sind für die Besteuerung verantwortlich

In Deutschland bearbeitet die besonderen Besteuerungsverfahren das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt). Für das allgemeine Besteuerungsverfahren sind Zentralfinanzämter in den Ländern zuständig. Die Finanzbehörden konzentrieren sich auf die Bearbeitung bekannter Steuerfälle, d. h. auf Internetunternehmer, die ihre Umsätze deklarieren. Sie versuchen jedoch nicht, unbekannte Steuerfälle zu ermitteln, also Anbieter, die sich erst gar nicht bei den Finanzbehörden melden. Solche Anbieter haben somit nur das Risiko, zufällig entdeckt zu werden.

Unzureichende Erfassung von Drittlandsunternehmern

Der Bundesrechnungshof kritisierte im Jahr 2013, dass Internetanbieter aus einem Drittland steuerlich nur unzureichend kontrolliert werden. Faktisch stand es im Belieben der Anbieter, ob sie sich bei den Finanzbehörden melden und am Besteuerungsverfahren teilnehmen. Aufgrund der geringen Anzahl registrierter Unternehmer ging der Bundesrechnungshof von Steuerausfällen in Millionenhöhe aus. Er empfahl, die Erfassung von Drittlandsunternehmern zu verbessern.

Unzureichende Erfassung auch bei EU-Unternehmern

Der Bundesrechnungshof stellte im Jahr 2015 fest, dass auch bei Internetleistungen, die EU-Unternehmer erbringen, keine systematische Kontrolle vorgesehen ist. Die Finanzbehörden sehen ihre Aufgabe wiederum nur in der Verwaltung der bekannten Steuerfälle. Etwaige Ermittlungen zur Aufdeckung unbekannter Steuerfälle hielten sie für sehr aufwendig. Darüber hinaus ist ungeklärt, wer nach nicht deklarierten Umsätzen suchen soll: der Bund oder die Länder.

Internet-Suchmaschine liefert keine Ergebnisse für ausländische Anbieter

Bereits im Jahr 2001 hatte der Gesetzgeber erkannt, dass das Internet mangels effektiver steuerlicher Kontrolle zur Steuerhinterziehung genutzt wird. Er schuf deshalb die gesetzlichen Grundlagen für eine umfassende Internetrecherche. Hierzu richtete der Bund eine zentrale Internetstelle beim BZSt ein. Sie durchsucht seit dem Jahr 2003 mithilfe eines speziellen Programms das Internet nach steuerlich nicht erfassten unternehmerischen Aktivitäten. Der Bundesrechnungshof stellte jedoch fest, dass dieses Suchprogramm derzeit nicht in der Lage ist, ausländische Unternehmer zu identifizieren, die Internetleistungen in Deutschland anbieten.

82.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass weder das BZSt noch die Zentralfinanzämter versuchen, Internetleistungen besser steuerlich zu erfassen. Er hat zudem kritisiert, dass die eingesetzte Internet-Suchmaschine bis heute die Suche nach unbekannten Steuerfällen nicht unterstützt. Für ausländische Anbieter ist es deshalb nahezu risikofrei, Internetleistungen zu erbringen, ohne Umsatzsteuer in Deutschland zu entrichten.

Der Bundesrechnungshof hat es für dringend erforderlich gehalten, dass die Finanzbehörden versuchen, auch unbekannte Steuerfälle zu ermitteln. Er hat gefordert, dass der Bund mit den Ländern hierzu ein Konzept erarbeitet. Dieses muss vorgeben, welche Suchmöglichkeiten im Internet bestehen und wer diese Aufgabe wahrnehmen soll. Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, der Internetstelle beim BZSt eine stärkere Rolle zukommen zu lassen und die vorhandene Suchmaschine zu verbessern.

82.3

Das BMF hat Kontrolldefizite bei der Umsatzbesteuerung ausländischer Internetanbieter eingeräumt. Es gehe allerdings davon aus, dass die ausländischen Unternehmer ihre steuerlichen Pflichten im Wesentlichen erfüllen. Eine systematische Suche nach unbekannten Steuerfällen durch die Finanzbehörden sei deshalb nicht notwendig. Außerdem stünde der damit verbundene Aufwand in keinem angemessenen Verhältnis zu dem erwarteten Ertrag. Auch die Erweiterung des Suchprogramms beim BZSt nutze nichts: Die vorhandene Suchmaschine sei selbst mit Programmieranpassungen nicht in der Lage, ausländische Internetanbieter zu ermitteln, die unversteuerte Umsätze in Deutschland machen.

82.4

Der Bundesrechnungshof teilt die Einschätzung des BMF nicht. Zurzeit gibt es fast kein Entdeckungsrisiko für nicht deklarierte Umsätze ausländischer Internetanbieter. Vor diesem Hintergrund ist es lebensfern anzunehmen, dass die Anbieter freiwillig ihren steuerlichen Pflichten im Wesentlichen nachkommen. Der Bundesrechnungshof wies bereits in seinen Bemerkungen 2013 darauf hin, dass Deutschland im besonderen Besteuerungsverfahren nur geringe Einnahmen von Drittlandsunternehmern erzielt. Mit der Einführung eines weiteren besonderen Besteuerungsverfahrens ab dem Jahr 2015 muss der Fiskus seine Steueransprüche nun auch gegenüber EU-Unternehmern sichern, die Internetleistungen in Deutschland erbringen. Der Bundesrechnungshof befürchtet, dass sich aus diesem Anbieterkreis ebenfalls viele nicht bei den Finanzbehörden melden und sich so der Besteuerung in Deutschland entziehen.

Das BMF sollte deshalb gemeinsam mit den Ländern neue Strategien entwickeln, um das deutsche Steueraufkommen zu sichern. Es muss klar geregelt werden, wer für die Recherche im Internet zuständig ist. Erforderlichenfalls sollte die Internetstelle im BZSt mit mehr Kompetenzen ausgestattet werden. Auch ihr Ausbau zu einer zentralen Internetfahndungseinheit sollte in Betracht gezogen werden. Eine erfolgreiche Recherche im Internet setzt darüber hinaus effektive Such-Werkzeuge voraus. Falls die vorhandene Internet-Suchmaschine hier kein Entwicklungspotenzial bietet, müssen technische Alternativen gefunden werden. Deutschland sollte dabei auf vorhandene Erfahrungen anderer EU-Staaten mit Recherche-Werkzeugen zurückgreifen.

83 Kat. B Umsatzsteuer-Kontrollverfahren – Vereinfachungen für Finanzverwaltung und Unternehmer ermöglichen
(Kapitel 6001 Titel 015 01)

83.0

Unternehmer müssen ihre innergemeinschaftlichen Warenlieferungen in zwei Umsatzsteuer-Erklärungen mit unterschiedlichen Abgabeterminen angeben. Eine Zusammenführung der Erklärungen mit einheitlicher Abgabefrist würde das Verfahren wesentlich erleichtern. Der Bundesrechnungshof sieht hier Reformpotenzial. Das BMF sollte dieses nutzen und gemeinsam mit den Ländern eine Vereinfachung für Finanzverwaltung und Unternehmer ermöglichen.

83.1

Zusammenfassende Meldungen für innergemeinschaftliche Lieferungen

Liefern Unternehmer Waren in einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union, müssen sie im Lieferstaat keine Umsatzsteuer entrichten. Vielmehr besteuern die Finanzbehörden des Bestimmungslandes die innergemeinschaftliche Warenlieferung. Dazu gibt es ein länderübergreifendes Umsatzsteuer-Kontrollverfahren. Es verpflichtet die veräußernden Unternehmer, ihre innergemeinschaftlichen Lieferungen in sogenannten Zusammenfassenden Meldungen anzugeben. Die Daten aus diesen Meldungen tauschen die Mitgliedstaaten zu Kontrollzwecken aus.

Umsatzsteuer-Voranmeldungen für innergemeinschaftliche Lieferungen

Unternehmer müssen ihre innergemeinschaftlichen Umsätze außerdem in monatlichen oder vierteljährlichen Umsatzsteuer-Voranmeldungen angeben. Liefert ein Unternehmer also Waren in einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union muss er diesen Umsatz doppelt deklarieren: einmal in der Zusammenfassenden Meldung und einmal in der Umsatzsteuer-Voranmeldung.

Unterschiedliche Abgabetermine

Die Abgabetermine für die Erklärungen fallen auseinander. Die Umsatzsteuer-Voranmeldungen sind beim zuständigen Finanzamt bis zum 10. Tag des Folgemonats abzugeben. Die Zusammenfassenden Meldungen sind dagegen bis zum 25. Tag des Folgemonats beim Bundeszentralamt für Steuern einzureichen.

Nachteile des zweigeteilten Verfahrens für die steuerliche Kontrolle

Der Bundesrechnungshof stellte in seinen Prüfungen immer wieder fest, dass die doppelte Erklärungspflicht bei innergemeinschaftlichen Lieferungen nachteilig ist. Wegen unterschiedlicher Abgabefristen und Meldezeiträume konnten die Finanzämter die Angaben nicht effektiv abgleichen. Dies ist aber ein wesentliches Element der Kontrolle, um Steuerausfällen entgegenzuwirken.

Bundesrechnungshof empfiehlt seit Jahren ein besseres Verfahren

Der Bundesrechnungshof spricht sich seit Jahren für eine Reform des Besteuerungsverfahrens aus. Wesentliches Ziel sollte dabei sein, die Zusammenfassende Meldung und die Umsatzsteuer-Voranmeldung zusammenzuführen. Der Bundesrechnungshof informierte den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages im Jahre 2011 darüber, dass damit das Verfahren erleichtert würde. Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung wies im Jahr 2013 darauf hin, dass mit einer Reform ein besserer automationsgestützter Abgleich der Daten möglich wäre.

Reform könnte auch Vorteile für Unternehmer bieten

Die doppelte Erklärungspflicht erschwert nicht nur der Finanzverwaltung die Arbeit, sondern ist auch mit zusätzlichem Aufwand für die Unternehmer verbunden. Deshalb sieht auch die Bundessteuerberaterkammer Bedarf, Prozesse zu vereinfachen. Sie wies den Gesetzgeber im Jahr 2013 darauf hin, dass die Zusammenfassende Meldung und die Umsatzsteuer-Voranmeldung aus ein und

demselben Buchführungswerk abgeleitet werden. Ein zweigeteiltes Erklärungsverfahren mit unterschiedlichen Fristen sei deshalb sehr aufwendig für Unternehmer und Steuerberater.

BMF und Länder entscheiden sich gegen Reform

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2015, warum die Reform nicht vorankam. Er stellte fest, dass sich das BMF mehrfach mit der Angelegenheit befasst und unterschiedliche Reformvarianten mit den Ländern erörtert hatte. Die steuerfachliche Prüfung kam dabei zu dem Ergebnis, dass eine Zusammenführung der Erklärungen zu befürworten sei. Dennoch entschied sich das BMF mit den Ländern aus Haushaltsgründen gegen eine Reform.

83.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass es trotz umfangreicher Vorarbeiten bis heute nicht zu einer Reform der Abgabetermine gekommen ist. Er hat darauf hingewiesen, dass diese eine bessere steuerliche Kontrolle ermöglichen und so einen Beitrag zu Sicherung des Steueraufkommens leisten könnte. Zudem könnte die Arbeit der Finanzverwaltung erleichtert und der Aufwand auf Unternehmerseite verringert werden.

83.3

Das BMF hat erläutert, welche Haushaltsgründe aus seiner Sicht gegen eine Reform sprechen. Eine Zusammenführung der Erklärungen bringe zeitliche Verschiebungen beim Steueraufkommen mit sich. Dies führe zu zwei Effekten, die einer Reform entgegenstünden: Bestimmte Umsatzsteuerbeträge gingen später ein, wenn der Abgabetermin der Umsatzsteuer-Voranmeldung vom 10. Tag des Folgemonats nach hinten verschoben würde. Zudem gäbe es bei Einführung einer Reform Verschiebungen zwischen Haushaltsjahren, da Zahlungseingänge nach dem Jahreswechsel zu verbuchen seien. Da es sich um Milliardenbeträge handele, könne dies Auswirkungen auf die Schuldenbremse haben.

83.4

Die Einwände des BMF rechtfertigen es aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht, jegliche Reformbemühungen einzustellen.

Die Unternehmer müssten Umsatzsteuerbeträge später entrichten, wenn der Umsatzsteuer-Voranmeldungstermin vom 10. Tag des Monats nach hinten verschoben würde. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist jedoch zu berücksichtigen, dass die erörterten Reformvarianten längstens eine Verschiebung auf das Monatsende vorsahen. D. h. die erklärten Umsatzsteuerbeträge würden maximal drei Wochen später eingehen. Gegenüber dieser Verschiebung überwiegen die wirtschaftlichen Vorteile einer Reform deutlich. Angesichts der Bedeutung des innergemeinschaftlichen Handels für Deutschland ist ein effektives Umsatzsteuer-Kontrollverfahren im Binnenmarkt von zentraler Bedeutung für den deutschen Fiskus. Mit einer Reform könnten hier Schwachstellen beseitigt und Steuerausfällen begegnet werden. Eine Verschiebung von Zahlungseingängen um höchstens drei Wochen sollte deswegen kein Grund sein, von jeglicher Reform Abstand zu nehmen.

Bei den Einnahmen, die sich ins nächste Haushaltsjahr verschieben würden, ist zunächst zu berücksichtigen, dass sich das Steueraufkommen – überjährig betrachtet – nicht verringert. Die Reform könnte so ausgestaltet werden, dass die Einhaltung der Schuldenbremse im Jahr der Verfahrensumstellung nicht gefährdet wird. Entscheidend dafür ist, zu welchem Termin die Erklärungen zusammengeführt werden. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind mögliche Verschiebungen zwischen Haushaltsjahren deshalb kein Argument, um auf das Projekt einer Zusammenführung von Zusammenfassender Meldung und Umsatzsteuer-Voranmeldung ganz zu verzichten. Vielmehr sollte das BMF gemeinsam mit den Ländern nach einer Lösung suchen, die möglichst viel Reformpotenzial realisiert, ohne zu nicht vertretbaren Verschiebungen zwischen Haushaltsjahren zu führen.

84 Kat. B Fehlende Datenauswertung eröffnet Schlupflöcher bei der Pflichtveranlagung (Kapitel 6001 Titel 1201)

84.0

Das BMF und die Länder haben bisher nicht die notwendigen IT-Voraussetzungen geschaffen, um Steuerausfälle bei der Anwendung der Steuerklasse V zu verhindern. Ehegatten oder Partner einer eingetragenen Lebenspartnerschaft müssen zwingend eine Steuererklärung abgeben, wenn beide Arbeitslohn bezogen haben und bei einem die Lohnsteuer nach der Steuerklasse V abgezogen wurde. Kommen sie dieser Pflicht nicht nach, bleibt dies häufig unentdeckt. Obwohl entsprechende elektronische Daten vorhanden sind, kann die Finanzverwaltung diese mangels geeigneter IT-Unterstützung nicht systematisch auswerten, um solche Pflichtverstöße zu erkennen. In den beschriebenen Fällen kann der Lohnsteuerabzug geringer sein als die tatsächliche Steuerschuld. Diese Steuerforderungen verjähren, wenn die Finanzverwaltung sie nicht rechtzeitig aufgreift. Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, die Einrichtung der notwendigen IT-Voraussetzungen spätestens im Jahr 2016 sicherzustellen.

84.1

Pflichtveranlagung von Arbeitnehmern

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Arbeitnehmer) sind unter gewissen Voraussetzungen verpflichtet, nach Ablauf des Kalenderjahres unaufgefordert eine Einkommensteuererklärung abzugeben (Pflichtveranlagungsfälle). Der Gesetzgeber begründet diese Verpflichtung damit, dass der Lohnsteuerabzug durch den Arbeitgeber in zahlreichen

Fällen zu ungenau ist und nicht der eigentlichen Einkommensteuer entspricht. In § 46 Absatz 2 Einkommensteuergesetz (EStG) hat der Gesetzgeber aufgelistet, wer als Arbeitnehmer zur Abgabe einer Einkommensteuererklärung verpflichtet ist. So sind unter anderem Ehegatten oder Partner einer eingetragenen Lebenspartnerschaft abgabeverpflichtet, wenn

- sie nach den §§ 26, 26b EStG zusammen zur Einkommensteuer veranlagt werden,
- beide Arbeitslohn bezogen haben und
- ein Ehegatte oder Partner der eingetragenen Lebenspartnerschaft die Lohnsteuerklasse V hat (§ 46 Absatz 2 Nummer 3a EStG).

Elektronische Übermittlung von Lohndaten

Seit dem Veranlagungszeitraum 2004 übermitteln Arbeitgeber der Finanzverwaltung die Lohndaten von Arbeitnehmern elektronisch. Hierzu zählt auch die beim Lohnsteuerabzug zugrunde gelegte Steuerklasse. Durch Auswertung dieser Daten kann die Finanzverwaltung feststellen, welche Arbeitnehmer zwingend eine Einkommensteuererklärung abgeben müssen, weil ihr Arbeitgeber beim Lohnsteuerabzug die Steuerklasse V berücksichtigt hat.

Mangelnde Datenauswertung

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2010 festgestellt, dass viele Länder die elektronischen Daten nicht zur Überprüfung von Pflichtveranlagungsfällen nutzten. Bei Pflichtveranlagungsfällen ist eine Steuerfestsetzung in der Regel nach Ablauf von sieben Jahren seit dem Ende des Veranlagungszeitraums nicht mehr zulässig (Festsetzungsverjährung). Daraufhin werteten die Länder rückwirkend ab dem Veranlagungszeitraum 2005 die Daten von nicht für Steuerveranlagungen verwendeten Lohnsteuerbescheinigungen nach bestimmten Kriterien aus. Hiervon ausgenommen blieben Fälle mit Steuerklasse V. Bund und Länder verständigten sich im Juli 2012 darauf, die Kriterien für eine Auswertung dieser Daten zu gegebener Zeit festzulegen.

Im Jahr 2014 prüfte der Bundesrechnungshof das Thema erneut. Er stellte fest, dass der Bund und die Länder seit dem Jahr 2013 ein Verfahren entwickeln, das das systematische Aufgreifen dieser Pflichtveranlagungsfälle ermöglichen soll. Ursprünglich war vorgesehen, im Jahr 2014 die Daten der Veranlagungszeiträume 2007 und 2008 auszuwerten. Hierzu kam es nicht. Bund und Länder waren sich nicht einig, wie die Daten aufbereitet werden sollten. Überdies konnten die Daten den zu überprüfenden Fällen wegen unzureichender IT-Unterstützung nicht fehlerfrei zugeordnet werden. Das für IT-Fragen zuständige Bundeszentralamt für Steuern geht davon aus, dass die erforderlichen IT-Voraussetzungen auch bis zum 31. Dezember 2015 nicht vorliegen werden. Es sei sogar ungewiss, ob hierfür im Jahr 2016 Mittel bereit stünden. Sollten andere IT-Projekte vorrangig sein, werde es zu weiteren zeitlichen Verzögerungen kommen.

84.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass durch die Verzögerungen bei der Verfahrensentwicklung immer mehr Veranlagungszeiträume verjähren. Der Bundesrechnungshof hat geschätzt, dass insgesamt in den Jahren 2004 bis 2007 weit mehr als 10 000 Pflichtveranlagungen mit der Lohnsteuerklasse V unterblieben. Ob und in welcher Höhe dadurch Steuerausfälle eingetreten sind, kann der Bundesrechnungshof nicht belastbar abschätzen. Da Datenauswertungen im Jahr 2015 nicht mehr zu erwarten sind, werden auch Fälle aus dem Veranlagungszeitraum 2008 verjähren.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die IT-Voraussetzungen spätestens im ersten Halbjahr 2016 vorliegen. Das BMF soll ferner darauf hinwirken, dass die Länder noch im Jahr 2016 Fälle des verjährungsbedrohten Veranlagungszeitraums 2009 aufgreifen.

84.3

Das BMF hat mitgeteilt, es wolle sich dafür einsetzen, dass die notwendigen IT-Voraussetzungen noch im Jahr 2016 realisiert werden. Eine verlässliche Aussage könne es jedoch zum jetzigen Zeitpunkt nicht treffen.

84.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten das BMF und die Länder unbedingt verhindern, dass ein weiterer Veranlagungszeitraum verjährt. Er fordert das BMF auf, dafür zu sorgen, dass die IT-Voraussetzungen für eine Datenauswertung spätestens zum 30. Juni 2016 vorliegen. Nur dann bleibt den Ländern ausreichend Zeit, entsprechende Daten des Jahres 2009 zu überprüfen, bevor am 31. Dezember 2016 auch hier die Festsetzungsverjährung eintritt.

85 Kat. B Kindergeld: Doppelzahlungen weiterhin möglich

(Kapitel 6001 Titel 011 01)

85.0

Das BMF hat ein IT-gestütztes Kontrollverfahren für die Zahlung von Kindergeld zu lange hinausgezögert. Die Familienkassen können dadurch ab Januar 2016 die geänderten gesetzlichen Anforderungen nicht erfüllen. Diese zielen darauf ab, die steuerlichen Identifikationsnummern der Kinder abzugleichen und so Doppelzahlungen auszuschließen. Das BMF muss sicherstellen, dass das Kontrollverfahren unverzüglich mit allen Familienkassen in Betrieb genommen wird.

85.1

Zahlung von Kindergeld

Kindergeld nach dem Einkommensteuergesetz wird als Steuervergütung von den Familienkassen festgesetzt und ausgezahlt. Im Jahr 2013 zahlten sie für 16,5 Millionen Kinder 38,4 Mrd. Euro Kindergeld. Die Aufgabe erfüllt im Wesentlichen die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) mit 14 Familienkassen. Sie zahlen Kindergeld für 14,4 Millionen Kinder aus. Die Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts sind zugleich Familienkassen für ihre Beschäftigten. Daher gibt es bei Bund, Ländern und Gemeinden etwa 8 400 Familienkassen. Sie zahlen Kindergeld für 2,1 Millionen Kinder aus.

Doppelzahlungen festgestellt

In den Jahren 2007 bis 2009 prüfte der Bundesrechnungshof mit Unterstützung seiner Prüfungsämter die Zahlung von Kindergeld anhand von Stichproben. Er verglich die Daten der Familienkassen der Bundesagentur und ausgewählter Familienkassen des öffentlichen Dienstes. In 1 306 Fällen zahlten die Familienkassen für ein Kind doppelt Kindergeld, oft schon über Jahre hinweg. Allein für diese Fälle betrug der Schaden über 9 Mio. Euro. Meistens hatten Eltern bei zwei Familienkassen Kindergeld beantragt, obwohl dies unzulässig war.

Kontrollverfahren gefordert

Der Bundesrechnungshof kritisierte die fehlerhaften Kindergeldzahlungen in seinen Bemerkungen 2009 (Bundestagsdrucksache 17/77 Nr. 43). Er hielt einen Datenabgleich anhand der steuerlichen Identifikationsnummer für erforderlich, um Doppelzahlungen auszuschließen. Im März 2010 forderte der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages das BMF auf, ein entsprechendes Kontrollverfahren zu schaffen.

Konzept für das Kontrollverfahren

Im September 2010 legte das BMF das Konzept für ein IT-gestütztes „Identifikationsnummern-Kontrollverfahren Kindergeld“ (Kontrollverfahren) vor. Das Kontrollverfahren sollte im März 2015 mit allen Familienkassen in Betrieb gehen. Dafür waren die Familienkassen zunächst an die Datenbank der steuerlichen Identifikationsnummern anzubinden. Nach der einmaligen Eingabe aller laufenden Kindergeldfälle sollen die Familienkassen jeden neuen Kindergeldfall in die Datenbank einstellen. Über die steuerliche Identifikationsnummer kann dann geprüft werden, ob für dieses Kind bereits Kindergeld gezahlt wird.

Einführung verzögert sich

Das BMF nahm das Kontrollverfahren bisher nicht in Betrieb. Zwar erklärte es noch im Oktober 2013, an dem Termin März 2015 festhalten zu wollen. Im April 2014 stellte es das Vorhaben aber zurück. Es begründete dies mit Personalmangel und fehlenden Haushaltsmitteln. Zudem wären zunächst höherrangige IT-Projekte umzusetzen.

Im November 2014 beschloss der Gesetzgeber eine Änderung des Einkommensteuergesetzes zum 1. Januar 2016. Ab diesem Zeitpunkt müssen sich die berechtigte Person und das Kind durch ihre steuerlichen Identifikationsnummern ausweisen, um Kindergeld zu erhalten. Dies zielt darauf ab, die steuerlichen Identifikationsnummern der Kinder abzugleichen und so Doppelzahlungen auszuschließen. Das BMF beauftragte daher im November 2014 das Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik (ZIVIT), das Kontrollverfahren zu entwickeln und bis Ende 2015 fertigzustellen. Das ZIVIT wies das BMF auf erhebliche personelle Probleme hin und äußerte Bedenken, den Termin einhalten zu können.

Im Januar 2015 legte das BMF einen Zeitplan vor, nach dem das Kontrollverfahren nun stufenweise eingeführt werden sollte:

- Ein Pilotbetrieb mit den Familienkassen der Bundesagentur sollte im Januar 2016 starten.
- Im Mai 2016 sollten weitere ausgewählte Familienkassen angebunden werden.
- Die restlichen Familienkassen sollten im November 2016 folgen.

85.2

Das BMF hat sein ursprüngliches Ziel verfehlt, das Kontrollverfahren im März 2015 in Betrieb zu nehmen. Damit ist Leistungsmissbrauch beim Kindergeld weiterhin möglich.

Durch die Verzögerung kann das BMF auch dem geänderten Einkommensteuergesetz nicht entsprechen, da ab 1. Januar 2016 noch nicht alle Familienkassen am Kontrollverfahren teilnehmen können. Denn das Kontrollverfahren geht zunächst nur mit den Familienkassen der Bundesagentur in Betrieb. Doppelzahlungen zwischen den Familienkassen der Bundesagentur und den Familienkassen des öffentlichen Dienstes sind deshalb weiterhin möglich.

85.3

Das BMF hat eingeräumt, dass sich die Inbetriebnahme des Kontrollverfahrens verzögert. Laut Gesetz dürfe neu beantragtes Kindergeld ab Januar 2016 nur noch gezahlt werden, wenn die steuerlichen Identifikationsnummern vorliegen. Dies müssten alle Familienkassen von Bund, Ländern und Kommunen organisatorisch und personell sicherstellen, z. B. bei der regelmäßigen Prüfung bestehender Festsetzungen. Das BMF betrachte das Kontrollverfahren nunmehr angesichts seiner politischen Priorität als dringlich. Ungeachtet der organisatorischen Herausforderungen müsse es bis zum Januar 2016 funktionsbereit sein.

Das BMF habe veranlasst, das Feinkonzept für das Kontrollverfahren vorrangig fertigzustellen. Der mehrstufige Zeitplan von Januar 2015 sei überholt. Das Kontrollverfahren werde im Januar 2016 zunächst mit den Familienkassen der Bundesagentur in Betrieb gehen. Im Laufe des Jahres solle es sukzessive auf alle Familienkassen von Bund, Ländern und Kommunen ausgeweitet werden.

85.4

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass das Kontrollverfahren bis Januar 2016 funktionieren wird. Der Zeitraum von der Beauftragung des ZIVIT bis zum geplanten Betrieb beträgt nur 14 Monate. Dies erscheint knapp bemessen, um das Konzept zu überarbeiten sowie das Kontrollverfahren zu entwickeln, zu testen und bei ersten Familienkassen einzuführen. Bedenken wegen des Terminplans brachte auch das ZIVIT vor.

Der Bundesrechnungshof hält es zudem für fraglich, ob das Kontrollverfahren im Laufe des Jahres 2016 bei allen Familienkassen eingeführt wird. Das BMF hat die Entwicklung jahrelang hinausgezögert. Erst mit der Änderung des Einkommensteuergesetzes sah es sich gezwungen, die Arbeit am Kontrollverfahren wieder aufzunehmen. Den im Januar 2015 vorgelegten mehrstufigen Zeitplan hat das BMF inzwischen wieder verworfen. Die jetzt geplante sukzessive Einführung bei den Familienkassen des öffentlichen Dienstes ist nicht mit Umsetzungsschritten unterlegt und stellt insoweit einen Rückschritt dar.

Das BMF muss sicherstellen, dass das Kontrollverfahren unverzüglich in Betrieb genommen wird. Darüber hinaus muss es alle Familienkassen im Laufe des Jahres 2016 zügig daran anschließen. Hierfür ist ein Zeitplan erforderlich, der verbindliche Schritte zur Umsetzung festlegt.

86 Kat. C Realsplitting: Bundesministerium der Finanzen will Steueraufkommen durch elektronisches Verfahren sichern

(Kapitel 6001 Titel 012 01)

86.0

Das BMF beabsichtigt, ein elektronisches Kontrollmitteilungsverfahren einzuführen. Dadurch will es Steuerausfälle vermeiden. Es folgt damit Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Bislang versenden die Finanzämter jährliche Kontrollmitteilungen über Unterhaltsleistungen zwischen geschiedenen oder dauernd getrennt lebenden Ehegatten in Papierform. Dieses Verfahren wurde nur unzureichend genutzt und ist aufwendig.

86.1

Unterhaltsversteuerung bei geschiedenen oder getrennt lebenden Ehegatten

Unterhaltsleistungen an den geschiedenen oder dauernd getrennt lebenden Ehegatten können Steuerpflichtige bis zu einem Betrag von 13 805 Euro jährlich als Sonderausgaben geltend machen. Sie können, zusammen mit den an den Unterhaltsempfänger geleisteten Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung, die steuerliche Bemessungsgrundlage mindern. Für die Abzugsfähigkeit gilt das Korrespondenzprinzip. Danach muss der Unterhaltsempfänger den Unterhalt versteuern, soweit dieser beim Unterhaltsgeber als Sonderausgabe berücksichtigt wurde (sog. Realsplitting). Die Finanzämter von Unterhaltsempfänger und Unterhaltsgeber sind daher auf gegenseitige Informationen angewiesen. Deshalb haben sie jährlich eine Kontrollmitteilung für jeden Steuerfall in Papierform zu versenden.

Unzureichendes Mitteilungsverfahren

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Frankfurt am Main die steuerliche Behandlung des Realsplittings in den Finanzämtern. Er stellte fest, dass die Finanzämter das Kontrollmitteilungsverfahren nur unzureichend nutzten. Oft übermittelten die zuständigen Bearbeiterinnen und Bearbeiter Kontrollmitteilungen nur bei erstmaliger Antragstellung. In der Mehrzahl der Fälle war nicht erkennbar, ob das Finanzamt des Unterhaltsempfängers eine schriftliche Mitteilung erhalten hatte. Ob die Informationen auf andere Art und Weise weitergegeben wurden, war ebenso wenig dokumentiert. Infolgedessen konnten die beteiligten Finanzämter nicht prüfen, ob die Angaben von Unterhaltsgeber und Unterhaltsempfänger miteinander korrespondierten. Deshalb ist nicht sichergestellt, dass Unterhaltszahlungen an den Unterhaltsempfänger ordnungsgemäß versteuert werden.

86.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Steueraufkommen mit dem derzeit praktizierten papiergestützten Informationsaustausch zwischen den Veranlagungsstellen nicht gesichert wird. Der Bundesrechnungshof hält das Verfahren zudem für zeit- und personalintensiv. Es ist nicht geeignet, dem stetigen Arbeitszuwachs in der Finanzverwaltung entgegenzuwirken. Gegenseitige Informationen sind aber unumgänglich. Ansonsten wäre das Korrespondenzprinzip nicht sichergestellt.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, das bisherige papiergestützte Kontrollmitteilungsverfahren durch ein elektronisches Verfahren zu ersetzen. Dadurch würde das Mitteilungsverfahren erleichtert und die Qualität der Mitteilungen verbessert.

86.3

Das BMF hat mitgeteilt, es unterstütze die Einführung eines elektronischen und IT-unterstützten Kontrollmitteilungsverfahrens. Es habe die obersten Finanzbehörden der Länder bereits darüber unterrichtet, dass es ein elektronisches Verfahren zur Software-Entwicklung für die Steuerverwaltung der Länder eingeleitet hat.

Der Bundesrechnungshof hält den vom BMF eingeleiteten elektronischen Datenaustausch für geeignet, dem Risiko von Steuerausfällen vorzubeugen.

87 Kat. C Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs durch das europäische Netzwerk EUROFISC
(Kapitel 6001 Titel 015 01)

87.0

Die Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs setzt einen schnellen und gezielten Informationsaustausch in der Europäischen Union voraus. Dazu haben die Mitgliedstaaten das Netzwerk EUROFISC eingerichtet. Die Rechnungshöfe Österreichs, Ungarns und Deutschlands prüften gemeinsam, wie ihre Staaten das Netzwerk umgesetzt haben. Die Rechnungshöfe haben Empfehlungen für Verbesserungen auf nationaler und europäischer Ebene erarbeitet. Das BMF wird das nationale Informationssystem fortentwickeln und sich für die notwendigen Verbesserungen auf EU-Ebene einsetzen.

87.1

Betrugsrisiken beim innergemeinschaftlichen Warenverkehr

Umsatzsteuerhinterziehung verursacht in der Europäischen Union jedes Jahr einen erheblichen wirtschaftlichen Schaden. Ein Teil davon entsteht durch Betrug beim innergemeinschaftlichen Warenverkehr. Um diese Form des Betrugs eindämmen zu können, müssen die Verwaltungen der Mitgliedstaaten zusammenarbeiten.

EUROFISC als neues dezentrales Instrument der Betrugsbekämpfung

Die Mitgliedstaaten tauschen sich schon seit längerer Zeit bilateral über grenzüberschreitende Umsätze aus. Zusätzlich übermitteln sie Informationen über auffällige Unternehmen und deren Abnehmer an alle Mitgliedstaaten, um frühzeitig betrugsrelevante Geschäftsbeziehungen aufzudecken. Als neue Plattform für diesen Informationsaustausch haben die Mitgliedstaaten das Netzwerk EUROFISC eingerichtet. Das Netzwerk ist seit dem Jahr 2011 im Wirkbetrieb. Es beteiligen sich alle Mitgliedstaaten. Die praktische Ausgestaltung ist Sache jedes einzelnen Mitgliedstaates.

Prüfung der Rechnungshöfe Österreichs, Ungarns und Deutschlands

Die Rechnungshöfe Österreichs, Ungarns und Deutschlands prüften gemeinsam, wie die drei Mitgliedstaaten EUROFISC umgesetzt haben. Ziel war es,

- Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei der nationalen Umsetzung zu erkennen sowie
- Verbesserungspotenzial bei den jeweiligen Mitgliedstaaten und auf der Ebene des Gesamtsystems zu ermitteln.

Untersuchungsgegenstand waren dabei technische Aspekte der Datenübermittlung, die Organisation des Netzwerkes sowie inhaltliche Anforderungen an die ausgetauschten Informationen.

87.2

Die Rechnungshöfe haben festgestellt, dass EUROFISC die Chancen der nationalen Verwaltungen verbessert, Betrügern rechtzeitig auf die Spur zu kommen. Erwartungsgemäß ist das neue System jedoch nach wenigen Jahren noch nicht perfekt. Die beteiligten Rechnungshöfe haben deshalb auf Grundlage ihrer Prüfungserkenntnisse Empfehlungen erarbeitet, wie das Netzwerk verbessert werden kann. Diese betreffen u. a. die Quantität und Qualität der ausgetauschten Datensätze. Zudem gibt es Verbesserungspotenzial bei der IT-Unterstützung und den Reaktionszeiten der Mitgliedstaaten bei Anfragen anderer Partner.

87.3

In Deutschland hat das BMF den Empfehlungen weitgehend zugestimmt. Es wird die nationale IT-Unterstützung verbessern, damit der Bund und die Finanzverwaltungen der Länder die große Menge an EUROFISC-Daten verarbeiten können. Als wirtschaftsstärkster Mitgliedstaat hat Deutschland zudem ein besonderes Interesse an der Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs. Das BMF wird sich dementsprechend fortlaufend für die notwendigen Verbesserungen am Gesamtnetzwerk EUROFISC einsetzen.

Das Umsatzsteuersystem in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist stark vom Unionsrecht geprägt. Außerdem hat der innergemeinschaftliche Warenverkehr eine sehr große wirtschaftliche Bedeutung. Rechnungshöfe von EU-Mitgliedstaaten profitieren auf diesem Feld deshalb besonders von gemeinsamen Prüfungen. Diese geben einen Einblick in andere Verwaltungskulturen und ermöglichen einen Know-how-Transfer zwischen den beteiligten Rechnungshöfen. Der Bundesrechnungshof wird sich auch zukünftig dieses Potenzial zunutze machen.

Ihre Erkenntnisse und Empfehlungen haben die Rechnungshöfe aus Österreich, Ungarn und Deutschland in einem gemeinsamen Bericht veröffentlicht. Zu finden ist dieser auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes (www.bundesrechnungshof.de).

88 Kat. C Besserer Datenabgleich verhindert doppelte Steuererstattungen
(Kapitel 6001 Titel 015 01)

88.0

Das Bundeszentralamt für Steuern richtet bestimmten Finanzämtern einen Lesezugriff auf seine Daten des Vorsteuer-Vergütungsverfahrens ein. Damit setzt es eine Empfehlung des Bundesrechnungshofes um. Der Zugriff erleichtert den Finanzämtern den Datenabgleich mit dem allgemeinen Besteuerungsverfahren ausländischer Unternehmer. Dieser Abgleich kann weitgehend die Doppel-Erstattung von Umsatzsteuer verhindern.

88.1

Umsatzsteuer-Erstattungen: zwei Verfahren für ausländische Unternehmer

Ausländische Unternehmer müssen deutsche Umsatzsteuer zahlen, wenn sie in Deutschland Leistungen beziehen.

Diese sogenannte Vorsteuer können sie sich im Vorsteuer-Vergütungsverfahren erstatten lassen. Voraussetzung ist, dass die ausländischen Unternehmer selbst keine oder nur bestimmte Umsätze in Deutschland getätigt haben. Andernfalls gilt auch für ausländische Unternehmer das allgemeine Besteuerungsverfahren, d. h. sie werden behandelt wie deutsche Unternehmer.

Vorsteuer-Vergütungsverfahren für ausländische Unternehmer

Zuständig für das Vorsteuer-Vergütungsverfahren ist das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt). Es handelt sich um ein Massenverfahren mit mehr als 100 000 Anträgen jährlich. Die ausländischen Unternehmer müssen in den Anträgen die Vorsteuerbeträge einzeln aufführen und die jeweils zugehörige Rechnung angeben. Die Vergütungsanträge und die Bescheide werden ganz überwiegend elektronisch erstellt und in einer Datenbank des BZSt abgelegt.

Allgemeines Besteuerungsverfahren für ausländische Unternehmen

Liegen die Voraussetzungen des Vorsteuer-Vergütungsverfahrens nicht vor, müssen ausländische Unternehmer Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Umsatzsteuer-Jahreserklärungen bei einem deutschen Finanzamt abgeben. Wie deutsche Unternehmer ziehen sie dabei ihre Vorsteuer von der Umsatzsteuer auf eigene Umsätze ab und mindern dadurch ihre Steuerschuld. Für das allgemeine Besteuerungsverfahren ausländischer Unternehmer sind in Deutschland 22 Zentralfinanzämter zuständig.

Doppel-Erstattungen möglich

Je nachdem, ob die Voraussetzungen für das Vorsteuer-Vergütungsverfahren gegeben sind, müssen die ausländischen Unternehmer vom allgemeinen Besteuerungsverfahren in das Vorsteuer-Vergütungsverfahren wechseln oder umgekehrt. Dadurch besteht die Möglichkeit, dass Vorsteuer aus derselben Rechnung durch das BZSt vergütet und zusätzlich im allgemeinen Besteuerungsverfahren steuermindernd abgezogen wird. Solchen Doppel-Erstattungen können das BZSt und die Zentralfinanzämter nur durch einen Datenabgleich entgegenwirken.

Datenabgleich war unzureichend

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das BZSt Zugang zu einer Datenbank der Finanzverwaltung hatte. Es konnte so überprüfen, ob die Zentralfinanzämter einen Antragsteller im Vorsteuer-Vergütungsverfahren bereits im allgemeinen Besteuerungsverfahren führten. Die Zentralfinanzämter konnten dagegen nicht auf die Daten des Vorsteuer-Vergütungsverfahrens beim BZSt zugreifen. Sie konnten daher auch nicht selbstständig ermitteln, ob und ggf. für welchen Zeitraum das BZSt einem ausländischen Unternehmer bereits Vorsteuern vergütet hatte. Sie konnten lediglich beim BZSt nachfragen, was für beide Seiten zeit- und arbeitsaufwendig ist. Mehrere Länder hatten sich deswegen bereits dafür ausgesprochen, den Zentralfinanzämtern einen Lesezugriff auf die Daten des BZSt einzurichten. Dieser Zugriff kam jedoch wegen technischer Probleme nicht zustande.

Doppel-Erstattungen kommen in der Praxis vor

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2014 überprüft, ob Doppel-Erstattungen in der Praxis vorkommen. Dazu untersuchte er 80 Fälle von ausländischen Unternehmern, die sowohl Vorsteuervergütungen des BZSt erhalten als auch Umsatzsteuer-Jahreserklärungen bei einem Zentralfinanzamt abgegeben hatten. Er stellte fest, dass das BZSt an zwei Drittel der Unternehmer Vorsteuer vergütete, obwohl die Zentralfinanzämter diese für denselben Zeitraum bereits umsatzsteuerlich führten. Mehr als ein Zehntel der 80 Unternehmer zog nachweislich vergütete Vorsteuerbeträge zusätzlich beim Zentralfinanzamt als Vorsteuer ab.

88.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass ein unzureichender Datenabgleich Doppel-Erstattungen erleichtert. Bereits eine geprüfte kleine Stichprobe hat mehrere Fälle aufgedeckt. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass es sich beim Vorsteuer-Vergütungsverfahren um ein Massenverfahren handelt. Deswegen geht er davon aus, dass die Lücken im System tatsächlich eine große Zahl von Doppel-Erstattungen ermöglichen.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, den Datenabgleich zu verbessern. Das BZSt sollte dazu bei der Bearbeitung jedes Vergütungsantrags in der Datenbank der Finanzverwaltung abfragen, ob die Zentralfinanzämter den Antragsteller bereits im allgemeinen Besteuerungsverfahren führen. Zudem sollte das BZSt den 22 Zentralfinanzämtern umgehend einen Lesezugriff auf die elektronischen Vergütungsanträge und Vergütungsbescheide einrichten.

88.3

Das BMF ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Das BZSt wird zukünftig bei jedem Vergütungsantrag die Datenbank der Finanzverwaltung abfragen. Zudem wird das BZSt den Zentralfinanzämtern bis spätestens Mitte des Jahres 2016 einen Lesezugriff auf die elektronischen Daten des Vorsteuer-Vergütungsverfahrens einrichten. Das BZSt und die Zentralfinanzämter verfügen dann beide über eine zeitgemäße Möglichkeit des Datenabgleichs, um Doppel-Erstattungen von Umsatzsteuer an ausländische Unternehmer zu verhindern. Der Bundesrechnungshof wird sich davon überzeugen, ob der Datenabgleich auch in der Praxis funktioniert.

Die Bemerkungen sind am 2. Oktober 2015 vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 16. November 2015

Bundesrechnungshof

Kay Scheller

Tätigkeit und Haushalt des Bundesrechnungshofes

1 Der Bundesrechnungshof und die Prüfungsämter des Bundes

Der Bundesrechnungshof ist eine oberste Bundesbehörde und als unabhängiges Organ der staatlichen Finanzkontrolle nur dem Gesetz unterworfen (§ 1 Satz 1 Bundesrechnungshofgesetz). Die Mitglieder des Bundesrechnungshofes besitzen richterliche Unabhängigkeit (Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz). Mitglieder sind der Präsident, der Vizepräsident und die Leiterinnen und Leiter der Prüfungsabteilungen und der Prüfungsgebiete.

Der Bundesrechnungshof hat seinen Sitz in Bonn und eine Außenstelle in Potsdam. Er besteht aus neun Prüfungsabteilungen mit 50 Prüfungsgebieten. Verwaltungsaufgaben werden von einer Präsidialabteilung wahrgenommen. Sieben Prüfungsämter des Bundes (Prüfungsämter) unterstützen und ergänzen die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes. Gegenüber den geprüften Stellen haben sie dieselben Prüfungs- und Erhebungsrechte wie der Bundesrechnungshof, der die Verantwortung für die Prüfungsergebnisse der Prüfungsämter trägt. Die Bemerkungen 2015 enthalten auch Prüfungsergebnisse der Prüfungsämter.

2 Prüfungstätigkeit

2.1 Prüfungsrechte

Der Bundesrechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (insbesondere der Ministerien und der ihnen nachgeordneten Bundesbehörden) einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe. Prüfungsrechte hat er zudem bei bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie den Trägern der Gesetzlichen Krankenversicherung, der gesetzlichen Unfallversicherung und der gesetzlichen Rentenversicherung. Ebenfalls prüft er die Bundesagentur für Arbeit. Die Haushaltsführung umfasst die Ausführung des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans sowie die Buchführung und Rechnungslegung. Die Wirtschaftsführung erstreckt sich auf die gesamte finanzwirtschaftliche Betätigung des Bundes.

Politische Entscheidungen innerhalb des geltenden Rechts beurteilt der Bundesrechnungshof nicht. Er kann aber prüfen und berichten, ob die zugrunde liegenden Annahmen zutreffen und ob eine Maßnahme die beabsichtigte Wirkung hatte.

Auch außerhalb der Bundesverwaltung ist der Bundesrechnungshof berechtigt, Informationen für seine Prüfungen zu erheben. Dies gilt beispielsweise für Stellen, die Aufgaben im Auftrag des Bundes erledigen, Bundesmittel verwalten oder Zuwendungen bekommen. Hierbei untersucht der Bundesrechnungshof, ob die Stellen die Mittel bestimmungsgemäß und wirtschaftlich verwenden. Dazu führt er auch Erhebungen bei Ländern und Kommunen durch. Bei Zuwendungen kann sich die Prüfung auch auf die sonstige Haushalts- und Wirtschaftsführung des Empfängers erstrecken, wenn der Bundesrechnungshof dies für notwendig hält.

Die Betätigung des Bundes bei privaten Unternehmen, an denen der Bund beteiligt ist, prüft der Bundesrechnungshof unter Beachtung kaufmännischer Grundsätze. Dabei prüft er nicht die Unternehmen, sondern die Stellen, die die Beteiligung verwalten. Das sind zumeist die Bundesministerien. Ausgangspunkt für die Betätigungsprüfung sind Berichte der jeweiligen Bundesministerien an den Bundesrechnungshof. Der Bund als Anteilseigner kann zudem verlangen, dass der Abschlussprüfer die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und die wirtschaftliche Lage des Unternehmens prüft. Sich daraus ergebende Hinweise greift der Bundesrechnungshof bei der Betätigungsprüfung auf. Die Verschwiegenheitspflicht nach dem Aktiengesetz wird vom Bundesrechnungshof beachtet.

2.2 Prüfungsmaßstäbe: Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit

Bei seinen Prüfungen wendet der Bundesrechnungshof die in Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz genannten Maßstäbe an: Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit.

Bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit untersucht er das Verhältnis von Kosten und Nutzen. Dabei geht er der Frage nach, ob die geprüften Stellen ihre personellen und materiellen Ressourcen wirtschaftlich verwenden. Außerdem befasst sich der Bundesrechnungshof damit, ob die geprüften Stellen den Erfolg ihrer Maßnahmen untersuchen und die Maßnahmen auch tatsächlich zum beabsichtigten Ziel führen. Bei der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit achtet er darauf, ob die geprüften Stellen bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung die geltenden Normen und Grundsätze sowie den Haushaltsplan einhalten.

2.3 Prüfungsschwerpunkte und Prüfungsverfahren

Der Bundesrechnungshof ist bei der Wahl seiner Prüfungsthemen und bei der Gestaltung seiner Prüfungen unabhängig. Er setzt Prüfungsschwerpunkte und kann Prüfungen auf Stichproben beschränken. Hauptziel ist es, einen aussagekräftigen Überblick über die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes zu gewinnen und prüfungsfreie Räume möglichst zu vermeiden. Er berück-

sichtigt dabei Prüfungs- und Beratungsersuchen des Parlaments und seiner Ausschüsse.

Art und Zeitpunkt seiner Prüfungen bestimmt er selbst. Er nimmt in der Regel Erhebungen an Ort und Stelle vor. Auskünfte sind ihm zu erteilen; Akten, Belege und Daten sind ihm offenzulegen. Im Jahr 2014 führten der Bundesrechnungshof und die Prüfungsämter rund 1 400 Prüfungen durch.

Mit einem Nachprüfungsverfahren sowie Kontrollprüfungen überwacht der Bundesrechnungshof, was die geprüften Stellen unternommen haben, um Mängel abzustellen oder Verfahren zu verbessern. Er untersucht außerdem, ob sie die vom Parlament erteilten Auflagen erfüllen.

2.4 Veröffentlichung von Prüfungsergebnissen

Das Ergebnis seiner Prüfung teilt der Bundesrechnungshof grundsätzlich der geprüften Stelle mit und erörtert es mit ihr. Auf dieser Grundlage stellt der Bundesrechnungshof seine Prüfungsergebnisse abschließend fest. Die Prüfungsergebnisse kann er unter bestimmten Voraussetzungen Dritten zugänglich machen (§ 96 Absatz 4 BHO). Aus den Akten über das Prüfungs- und Beratungsverfahren dürfen hingegen keine Informationen an Dritte weitergegeben werden. Dies schützt den sensiblen Beratungs- und Entscheidungsfindungsprozess im Bundesrechnungshof.

3 Beratungstätigkeit

3.1 Beratung durch den Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof kann aufgrund von Prüfungserfahrungen den Deutschen Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung und einzelne Bundesministerien beraten (§ 88 Absatz 2 BHO).

Der Bundesrechnungshof kann den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung zudem jederzeit über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung unterrichten (§ 99 Satz 1 BHO).

Die Haushaltsaufstellung unterstützt der Bundesrechnungshof, indem er Regierung und Parlament auf finanziell bedeutsame Entwicklungen und mögliche Problemfelder im Gesamthaushalt und in den Einzelplänen hinweist.

Mehrere Vorschriften der BHO sehen zudem vor, dass der Bundesrechnungshof anzuhören oder zu unterrichten ist. In vielen Fällen nimmt er dann Stellung. Beispiele dafür sind:

- Erlass von Förderrichtlinien der Bundesministerien,
- Erlass oder Änderung von Finanzvorschriften internationaler Organisationen, in denen Deutschland Mitglied ist,
- Änderungen bei Beteiligungen des Bundes an privatrechtlichen Unternehmen,
- Vereinbarungen über die Bewirtschaftung von Bundesmitteln, z. B. mit Projektträgern.

Im Jahr 2014 hat der Bundesrechnungshof 86 Stellungnahmen abgegeben.

3.2 Beratung durch den Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Der Präsident des Bundesrechnungshofes ist traditionell zugleich Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV). Er achtet auf eine wirtschaftliche Erfüllung der Bundesaufgaben und eine effiziente Organisation der Bundesverwaltung. Der BWV nutzt bei seiner Tätigkeit vor allem die Prüfungserkenntnisse und Erfahrungen des Bundesrechnungshofes.

Zu den Schwerpunkten der Arbeit des BWV gehört es, Regierung und Parlament über die Auswirkungen von Rechtsvorschriften auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu beraten. Die Bundesministerien sind gehalten, ihn zu diesem Zweck frühzeitig bei der Erarbeitung von Gesetzesvorlagen sowie bei Entwürfen von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften zu beteiligen. Hat der BWV zu einem Entwurf eine abweichende Meinung, ist beispielsweise im Anschreiben zur Kabinettvorlage darauf hinzuweisen.

Die Bundesministerien haben den BWV im Jahr 2014 an fast 400 Rechtsetzungsvorhaben beteiligt. Er gab dazu 28 teils umfangreiche Stellungnahmen ab. Seine Vorschläge sind in unterschiedlichem Umfang in das weitere Rechtsetzungsverfahren eingeflossen.

Zudem hat der BWV im Jahr 2014 zwei neue Gutachten herausgegeben. Sie befassen sich mit dem Kostenmanagement im Bundesfernstraßenbau und mit dem Verfahren der internen und externen Personalauswahl in der Bundesverwaltung. Anfang 2015 brachte der BWV mit einem Bericht zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern seine Anregungen in die laufende Reformdiskussion ein.

Der BWV hat außerdem 13 neue Leitsätze der externen Finanzkontrolle veröffentlicht und den Leitsatz zum Verfahren der internen Personalauswahl aktualisiert. Mit den Leitsätzen möchte er grundsätzliche Feststellungen des Bundesrechnungshofes für die Verwaltung besser nutzbar machen und den Entscheidungsträgern helfen, typische Fehler künftig zu vermeiden. Die Leitsatzsammlung gliedert sich in verschiedene Themenbereiche (z. B. Personal, Zuwendungen, Vergaben). Sie soll kontinuierlich erweitert werden. Alle Veröffentlichungen des BWV wie auch des Bundesrechnungshofes sind über die Internetseite des Bundesrechnungshofes (www.bundesrechnungshof.de) abrufbar.

4 Zusammenarbeit mit den Landesrechnungshöfen

Die Finanzsysteme des Bundes und der Länder sind eng verflochten. Deswegen überschneiden sich häufig die Zuständigkeiten des Bundesrechnungshofes und der Landesrechnungshöfe. Um die Prüfungstätigkeit effizient zu gestalten und Doppelprüfungen sowie prüfungsfreie Räume möglichst zu vermeiden, arbeiten die Rechnungshöfe unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit zusammen.

Halbjährlich beraten die Präsidentinnen und die Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder Fragen von gemeinsamem Interesse in einer Präsidentenkonferenz. Ziel ist es, innerhalb der Finanzkontrolle abgestimmte Positionen herbeizuführen, Prüfungsvereinbarungen abzuschließen und sich wechselseitig zu informieren. Die Präsidentenkonferenz hat Arbeitskreise der Rechnungshöfe eingesetzt. Diese befassen sich z. B. mit den Themen Haushaltsrecht, Steuern, Beteiligungen, Bau, Organisation, Informationstechnik, Soziales und Personal.

Die Präsidentenkonferenz hat in ihrer Sitzung im Mai 2015 u. a. den Verfahrensstand zur Umstellung auf europäische Rechnungslegungsstandards (European Public Sector Accounting Standards – EPSAS) erörtert. Die Rechnungshöfe mahnten an, dass eine Entscheidung über die Harmonisierung der Rechnungslegung in Europa erst nach der Prüfung von Alternativen und einer Evaluation der bereits eingeleiteten Maßnahmen getroffen werden sollte. Sie forderten im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip, dass es eine öffentliche Aufgabe bleibt, die Rechnungslegungsregeln für öffentliche Haushalte festzulegen. Diese Aufgabe müsse von den Mitgliedstaaten wahrgenommen werden und dürfe nicht auf hierfür nicht legitimierte Gremien übertragen werden.

Darüber hinaus hat sich die Präsidentenkonferenz mit dem Management großer Baumaßnahmen befasst. Die Rechnungshöfe veröffentlichten Leitsätze mit grundsätzlichen Empfehlungen, wie die Verantwortlichen aktiv und frühzeitig Mängel vermeiden können und wie im Ergebnis das Baumanagement verbessert werden kann. Die Leitsätze zum Management von großen Baumaßnahmen sind über die Internetseite das Landesrechnungshofes Brandenburg (www.lrh-brandenburg.de) abrufbar.

Die Rechnungshöfe tauschen auch regelmäßig Informationen über ihre EU-bezogenen Prüfungstätigkeiten aus und stimmen sich bei ihren Prüfungen ab. Eine eigens dafür eingerichtete EU-Prüfungsdatenbank vermittelt einen Überblick über die Prüfungstätigkeit mit EU-Bezug – auch des Europäischen Rechnungshofes (ERH) – in Deutschland. In der gemeinsamen Arbeitsgruppe „Europa" diskutieren der Bundesrechnungshof und die Rechnungshöfe der Länder über die für die externe Finanzkontrolle in Deutschland bedeutsamen europäischen Entwicklungen. Der vom Bundesrechnungshof gemeinsam mit Landesrechnungshöfen herausgegebene EU-Report deutscher Rechnungshöfe informiert über Finanzbeziehungen Deutschlands zur Europäischen Union. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes abrufbar (www.bundesrechnungshof.de).

5 Internationales

Der Bundesrechnungshof engagiert sich international:

- Er prüft im internationalen Kontext.
- Er tauscht sich mit den Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) anderer Staaten fachlich aus, beteiligt sich an multilateralen Gremien und arbeitet an internationalen Prüfungsstandards mit.
- Er gibt sein Wissen und seine Erfahrung weiter an ORKB mit Unterstützungsbedarf.

5.1 International ausgerichtete Prüfungen

Der ERH prüft in Zusammenarbeit mit nationalen ORKB in den Mitgliedstaaten die Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Union – im Jahr 2014 ein Haushaltsvolumen von insgesamt 142,6 Mrd. Euro. Der Bundesrechnungshof begleitet den ERH bei Prüfungen in Deutschland, wertet dessen Prüfungsberichte aus und leitet sie ggf. den Landesrechnungshöfen zu. Außerdem informiert er den ERH über die Ergebnisse EU-bezogener Prüfungen, die er oder die Landesrechnungshöfe durchgeführt haben.

Gemeinsam mit den ORKB anderer EU-Mitgliedstaaten führt der Bundesrechnungshof sogenannte Koordinierte Prüfungen durch: Auf der Grundlage eines gemeinsamen Konzepts prüfen die Rechnungshöfe inhaltlich und zeitlich abgestimmt in den jeweiligen Mitgliedstaaten.

Die Bundesrepublik Deutschland ist Mitglied in vielen internationalen Organisationen und zahlt dafür Beiträge aus dem Bundeshaushalt. Die Bewirtschaftung der Mitgliedsbeiträge wird von Prüfungsorganen der Organisationen kontrolliert. Der Bundesrechnungshof ist derzeit Abschlussprüfer bei der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der Europäischen Organisation für die Nutzung meteorologischer Satelliten (EUMETSAT), der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO), der Welttourismusorganisation (UNWTO) und der Welthandelsorganisation (WTO). Zusätzlich sind Prüfer des Bundesrechnungshofes für die Abschlussprüfung bei mehreren kleineren Organisationen eingesetzt. Zurzeit bewirbt sich der Bundesrechnungshof um den im Jahr 2016 frei werdenden Sitz im UN Board of Auditors (UN BoA). Das UN BoA ist der zentrale Prüfungsausschuss der Vereinten Nationen. Die nationalen Finanzkontrollbehörden dreier Mitgliedstaaten prüfen hier die derzeit 26 UN-Organisationen.

5.2 Austausch, Abstimmung und Mitarbeit an internationalen Standards

Auf der Ebene der Europäischen Union arbeitet der Bundesrechnungshof mit den ORKB der anderen Mitgliedstaaten und dem ERH auch im Kontaktausschuss der Präsidentinnen und Präsidenten der ORKB (**EU-Kontaktausschuss**) zusammen. Dessen Aktivitäten erstrecken sich u. a. auf den

Austausch von Erfahrungen bei der Prüfung von EU-Mitteln, von prüfungsrelevantem Fachwissen sowie von Informationen zu aktuellen Entwicklungen im EU-Finanzmanagement. Der Kontaktausschuss hat eine wichtige Rolle bei der Identifizierung und Behandlung von für die externe Finanzkontrolle relevanten EU-Themen. Derzeit diskutieren die ORKB beispielsweise die Bestrebungen der EU-Kommission zur Einführung von EPSAS in den Mitgliedstaaten.

In der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden **INTOSAI**[1] haben sich die ORKB von 191 Staaten zusammengeschlossen, um den Erfahrungsaustausch in der öffentlichen Finanzkontrolle zu fördern. INTOSAI veröffentlicht beispielsweise fachliche Standards und Leitfäden zu verschiedenen Themen der externen Finanzkontrolle, wie die Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden (ISSAI).[2]

Der Bundesrechnungshof engagiert sich in der INTOSAI schwerpunktmäßig bei der Förderung von Peer Reviews. Diese sind eine Möglichkeit für Rechnungshöfe, auf freiwilliger Basis die eigene Aufgabenerledigung nach internationalen Maßstäben beurteilen zu lassen. Gutachter sind dabei Kolleginnen und Kollegen aus anderen ORKB.

Eine von sieben Regionalorganisationen der INTOSAI ist die Europäische Organisation der ORKB (**EUROSAI**)[3]. Die EUROSAI hat 50 Mitglieder und beschäftigt sich in verschiedenen Arbeitsgruppen mit übergreifenden Themen wie Umweltprüfung, IT-Prüfung und Prüfung von Katastrophenhilfe. Der Bundesrechnungshof hat den Vorsitz der Arbeitsgruppe, die die Anwendung der von der INTOSAI entwickelten internationalen Normen der Rechnungsprüfung in Europa fördern soll. Er ist außerdem in den EUROSAI-Arbeitsgruppen zur Prüfung von IT-Maßnahmen und von Projekten im Umweltschutz vertreten.

5.3 Gezielte Unterstützung und Schulung von Rechnungshöfen

Der Bundesrechnungshof unterstützt ORKB anderer Länder beim Ausbau ihrer Kompetenzen durch Beratungen, Schulungen, Studienbesuche und Seminare.

Bei EU-Twinning-Projekten unterstützt er EU-Beitrittskandidatenländer und europäische Nachbarstaaten dabei, die Fachkompetenzen ihrer ORKB auszubauen. Seit Oktober 2014 engagiert sich der Bundesrechnungshof in einem Twinning-Projekt mit dem Rechnungshof Georgiens.

Die Entwicklungszusammenarbeit der Bundesregierung unterstützt der Bundesrechnungshof in Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle. Derzeit unterstützt er Projekte der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit bei den Rechnungshöfen von Georgien, Kambodscha und Tansania.

6 Haushalt und Personal (Einzelplan 20)

6.1 Überblick

Im Haushaltsjahr 2014 betrugen die Gesamtausgaben des Bundesrechnungshofes 134,1 Mio. Euro. Die Ausgaben des Einzelplans 20 hatten damit einen Anteil von 0,05 % an den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts.

6.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Der Einzelplan 20 ist aufgrund der sehr personalintensiven Prüfungs- und Beratungstätigkeit durch einen überdurchschnittlich hohen Anteil der Personalausgaben gekennzeichnet. Im Jahr 2014 machten sie mit 114,3 Mio. Euro 85 % der Gesamtausgaben aus. Davon entfiel ein Drittel auf die Bezüge- und Beihilfeleistungen an die Versorgungsberechtigten (33,2 Mio. Euro) sowie auf die Zahlungen an die beiden Sondervermögen „Versorgungsfonds des Bundes“ und „Versorgungsrücklage des Bundes“ (4,8 Mio. Euro). Die übrigen Haushaltsmittel wurden überwiegend für die Anmietung und Bewirtschaftung der Liegenschaften (7,7 %), die Informationstechnik (2,6 %) und Dienstreisen (1,9 %) eingesetzt.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2014 1,9 Mio. Euro weniger ausgegeben als vorgesehen war. Den Mehrausgaben von 1 Mio. Euro für die Liegenschaften standen im Wesentlichen Minderausgaben für das Personal und die Informationstechnik von jeweils 1,3 Mio. Euro gegenüber.

Für das Jahr 2015 sind im Einzelplan 20 Ausgaben von 141,5 Mio. Euro vorgesehen. Das sind 5,5 Mio. Euro mehr als für das Jahr 2014 veranschlagt waren. Dies ist im Wesentlichen auf zusätzliche Personalausgaben im Versorgungsbereich und für die aktiven Beschäftigten zurückzuführen.

Der Bundesrechnungshof erzielte im Jahr 2014 Einnahmen von 1 Mio. Euro. Im Wesentlichen waren das

- Pauschalabgeltungen von Versorgungsansprüchen, die die Länder und Kommunen bei einer Übernahme von Beamtinnen und Beamten in den Bundesdienst zu zahlen haben, und
- Erstattungen von internationalen Einrichtungen, für die der Bundesrechnungshof Abschlussprüfungsmandate wahrnimmt.

---

[1] International Organisation of Supreme Audit Institutions; weitere Informationen im Internet unter der Adresse http://www.intosai.org.

[2] Weitere Informationen zum ISSAI-Rahmenwerk unter der Adresse http://www.issai.org.

[3] Informationen zur EUROSAI sind im Internet unter der Adresse http://www.eurosai.org veröffentlicht. Weitere regionale Zusammenschlüsse der ORKB gibt es auch im afrikanischen, arabischen, asiatischen, karibischen, lateinamerikanischen und südpazifischen Raum.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 20
Bundesrechnungshof

	2014 Soll	2014 Ist	Abweichung Ist/Soll[a]	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf	Veränderung 2015/2016[a]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	136,0	134,1	-1,9	141,5	148,6	*5,0*
darunter:						
• Personalausgaben[b], davon für	115,7	114,3	-1,3	121,5	127,4	*4,9*
– aktive Beschäftigte	79,2	76,4	-2,8	81,3	84,1	*3,4*
– Versorgungsberechtigte	32,3	33,2	0,9	34,7	36,1	*4,1*
– Versorgungsfonds, Versorgungsrücklage[c]	4,2	4,8	0,6	5,5	7,2	*31,5*
• Mieten und Bewirtschaftung der Liegenschaften	9,3	10,3	1,0	9,5	9,5	*0,5*
• Informationstechnik (IT)	4,7	3,5	-1,3	4,3	4,7	*8,2*
• Dienstreisen	2,7	2,6	-0,1	2,7	3,3	*21,1*
Einnahmen des Einzelplans	0,3	1,0	0,7	0,0	1,7	-
Verpflichtungsermächtigungen[d]	11,4	0,0	-11,4	0,0	0,4	-
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	1 315	1 189[e]	-126	1 313	1 335	*1,7*

Erläuterungen: [a] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
[b] Hauptgruppe 4 einschließlich Zuweisungen an den Versorgungsfonds (Titel 634 03).
[c] Zuweisungen an den Versorgungsfonds (Titel 634 03), Zuführungen an die Versorgungsrücklage (Titel 424 01, 434 57).
[d] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[e] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 20. Für das Jahr 2014: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2015: Haushaltsplan; für das Jahr 2016: Haushaltsentwurf.

6.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

6.3.1 Personal

Am 1. Juni 2014 waren im Bundesrechnungshof und in den Prüfungsämtern 1 189 von 1 315 Planstellen und Stellen besetzt, davon 703 im Bundesrechnungshof und 486 in den Prüfungsämtern (vgl. Tabelle 2).

Ende des Jahres 2014 waren 40 % aller Beschäftigten Frauen. In den Leitungsfunktionen hat sich ihr Anteil in den letzten zehn Jahren verdoppelt und beträgt mittlerweile 26 %. Diese Entwicklung wird unterstützt durch Werbemaßnahmen, die sich besonders an weibliche Nachwuchskräfte richten. So tritt der Bundesrechnungshof beispielsweise auf zielgruppenorientierten Karrieremessen auf. Vielfältige Maßnahmen ermöglichen die Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

Im Haushaltsentwurf 2016 sind im Stellenplan zusätzliche Stellen für internationale Prüfungsaufgaben ausgewiesen. Dieser mit der Bewerbung des Präsidenten des Bundesrechnungshofes um die Aufnahme in das UN BoA (s. Nr. 5.1) verbundene Personalbedarf umfasst 25 – auf sieben Jahre befristete – Planstellen und Stellen ab dem Haushalt 2016.

Tabelle 2

Planstellen und Stellen des Bundesrechnungshofes und der Prüfungsämter des Bundes

	2014 Soll	2014 Ist	Abweichung Ist/Soll	2015 Soll	2016 Haushaltsentwurf	Veränderung 2015/2016
Planstellen/Stellen	**Anzahl**					**in %**
Insgesamt	**1 315**	**1 189**[a]	**-126**	**1 313**	**1 335**	***1,7***
davon:						
• Bundesrechnungshof	754	703	-51	756	788	*4,2*
• Prüfungsämter des Bundes	561	486	-75	557	547	*-1,7*

Erläuterung: [a] Ist-Besetzung am 1. Juni.
Quelle: Einzelplan 20. Für das Jahr 2014: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2015: Haushaltsplan; für das Jahr 2016: Haushaltsentwurf.

6.3.2 Bewirtschaftung der Liegenschaften

Für seine Liegenschaften hat der Bundesrechnungshof im Jahr 2014 10,3 Mio. Euro ausgegeben. Für die bislang mietfreie Nutzung des Prüfungsamtes in München ist mit der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) eine Nachzahlung von 1 Mio. Euro vereinbart worden, sodass der Sollansatz um diesen Betrag überschritten wurde. Für das Jahr 2014 waren für den Abschluss noch ausstehender Mietverträge mit der Bundesanstalt im Haushalt Verpflichtungsermächtigungen von 11,4 Mio. Euro ausgewiesen. Die Mietverträge konnten noch nicht unterzeichnet werden, sodass die Verpflichtungsermächtigungen im Jahr 2014 nicht in Anspruch genommen wurden.

6.4 Prüfung der Rechnung des Bundesrechnungshofes nach § 101 BHO

Die Rechnung des Bundesrechnungshofes für das Jahr 2014 hat eine Kommission des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages für den Deutschen Bundestag geprüft. Prüfungsschwerpunkte waren insbesondere die Jahresrechnung und der Haushaltsvollzug, aber auch der Einsatz eines Dokumentenmanagementsystems in der Schriftgutverwaltung sowie die Frage, wie der Bundesrechnungshof nicht mehr benötigte Vermögensgegenstände wirtschaftlich verwertet.

Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat haben dem Bundesrechnungshof Entlastung erteilt.

6.5 Studie zur Rolle des Reichsrechnungshofes in der Zeit von 1933 bis 1950

Der Bundesrechnungshof beabsichtigt, die Rolle des Reichsrechnungshofes in der Zeit von 1933 bis zur Gründung des Bundesrechnungshofes im Jahr 1950 wissenschaftlich untersuchen und bewerten zu lassen. Die Untersuchung (Bewertungsstudie) soll im Jahr 2016 beginnen. Bis Ende Dezember 2015 wird zunächst eine Explorationsstudie durchgeführt, um Daten und Material für die Bewertungsstudie zusammenzutragen.

6.6 Ausblick

Die Entwicklung des Einzelplans 20 im Finanzplanungszeitraum 2015 bis 2019 ist in Tabelle 3 dargestellt.

Die Gesamtausgaben im Einzelplan 20 werden im Finanzplanungszeitraum auf 157,8 Mio. Euro steigen. Zum einen wird es höhere Ausgaben für die Bezüge- und Beihilfeleistungen an die Versorgungsberechtigten (5,2 Mio. Euro) sowie für die Zuweisungen an den Versorgungsfonds (3,3 Mio. Euro) geben. Zum anderen sind mit einer Aufnahme des Präsidenten des Bundesrechnungshofes in das UN BoA zusätzliche Ausgaben von 5,5 Mio. Euro erforderlich. Die Vereinten Nationen werden dem Bundesrechnungshof hiervon voraussichtlich 4,2 Mio. Euro erstatten.

Tabelle 3

Ausgabenentwicklung im Einzelplan 20 im Finanzplanungszeitraum

2015	2016	2017	2018	2019
in Mio. Euro				
141,5	148,6	152,1	155,4	157,8

Quelle: Bundesregierung.



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333